

HARMONISASI UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2007 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA PERDAGANGAN ORANG DENGAN PROTOKOL PALERMO DALAM PERLINDUNGAN PERDAGANGAN ORANG DI INDONESIA

Ananda Chrisna D. Panjaitan

Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai

ananda.panjaitan@unr.ac.id

Abstrak

Terdapat perbedaan makna yang ketika Protokol Palermo menjelaskan bentuk-bentuk kejahatan dalam berbagai bentuk kekerasan atau ancaman lainnya sedangkan di Indonesia tidak menafsirkan bentuk kejahatan tersebut mengakibatkan formulasi tindak pidana perdagangan orang dalam UU No 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang pada prinsipnya ingin mewujudkan perlindungan korban perdagangan orang namun rumusan bentuk kejahatan tindak pidana perdagangan orang masih belum memadai. Tujuan dari penulisan ini untuk mengkaji peraturan UU No 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa daya mengikat Protokol Palermo terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia masih belum efektif dalam melakukan ratifikasi khususnya masalah perubahan definisi yang mengakibatkan kesalahan tafsiran dan disharmonisasi Protokol Palermo dan UU TPPO tidak akan berakibat secara langsung namun akan mengakibatkan Indonesia dianggap tidak maksimal untuk melakukan penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana perdagangan orang dan korban tindak pidana perdagangan orang.

Kata Kunci : Perdagangan Orang, Ratifikasi Konvensi , Protokol Palermo

Abstract

There is a difference in meaning when the Palermo Protocol explains the forms of crime in various forms of violence or other threats while in Indonesia it does not interpret the form of the crime resulting in the formulation of the criminal act of trafficking in persons in Undang-Undang No. 21 No 2007 concerning Eradication of the Crime of Trafficking in Persons which in principle wants to realize protection for victims of trafficking in persons, but the formulation of the crime of trafficking in persons is still inadequate. The purpose of this paper is to examine the regulations of Undang-Undang No. 21 No 2007 concerning the Eradication of Trafficking in Persons. The results of this study explain that the binding power of the Palermo Protocol to laws and regulations in Indonesia is still not effective in carrying out ratification, especially the problem of changing definitions which result in misinterpretation and disharmony of the Palermo Protocol and the Law on Trafficking in Persons. Indonesia is considered not optimal in carrying out law enforcement against perpetrators of criminal acts of trafficking in persons and victims of criminal acts of trafficking in persons.

Keyword : Human Trafficking, Ratification of the Convention, Palermo Protocol

I. Pendahuluan

Konsep-konsep hukum yang berkembang dewasa ini merupakan kelanjutan dari hukum yang didasarkan pada kekuasaan politik yang sentral. Soetandyo melihat pergeseran ini dalam tiga tahapan, yaitu pada saat hukum disandarkan pada moralitas yang terjadi sebelum terjadinya penjajahan, kemudian terjadi transformasi pada masa kolonial, dan terakhir pada masa kemerdekaan dimana hukum kolonial inilah yang kemudian dikembangkan dan diajarkan di sekolah-sekolah hukum.¹

Dalam memandang atau berpendapat tentang hukum (baik sebagai ilmu maupun sebagai praktek), kita melihat pada citra yang ada dan dibangun oleh hukum (baik sebagai lembaga maupun pranata). Realitas yang ada tentang hukum mempresentasikan produk atau jasa dilakukan oleh lembaga penegak hukum selama ini, dan citra lebih memproyeksikan *value* dari prestasi atau kegagalan tersebut. Citra yang demikian tersebut tidak salah karena kondisi hukum kita memang dalam keadaan kritis dan parah.² Jika kita amati, penegakan hukum di Indonesia masih belum berjalan dengan baik dan begitu memprihatinkan. Permasalahan penegakan hukum (*law enforcement*) selalu bertendensi pada ketimpangan interaksi dinamis antara aspek hukum dalam harapan atau *das sollen*, dengan aspek penerapan hukum dalam kenyataan *das sein*.³

Berkaitan dengan penjelasan diatas salah satu permasalahan dalam penegakan hukum di Indonesia adalah perdagangan orang. Undang-undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberatasan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang selanjutnya akan disebut UU TPPO, Pasal 1 angka 1 mendefinisikan Perdagangan Orang dalam kualifikasi tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang merupakan unsur perbuatan yang bersifat alternatif; masing-masing tindakan dapat berdiri sendiri yang dilakukan dengan ancaman kekerasan, atau penggunaan kekerasan, atau penculikan, atau penyekapan, atau pemalsuan, atau penipuan, atau penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, atau penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.

Undang-undang ini sendiri didasari atas ratifikasi Indonesia terhadap *United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Woman and Children* yang disebut dengan Protokol Palermo. Protokol ini dirumuskan untuk memperkuat dan meningkatkan kerjasama internasional untuk mencegah dan menanggulangi *human trafficking*, serta memperbaiki dan perlindungan bagi korban serta bantuan bagi korban.

¹ Wignjosoebroto, Soetandyo. (2013) *Pergeseran Paradigma Dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*: Malang: Setara Press. p. 21-34.

² Raharjo, Agus. (2006) *Hukum dan Dilema Pencitraannya (Transisi Paradigmatik Ilmu Hukum dalam Teori dan Praktek*. Jurnal Hukum Pro Justitia Volume 24 No.1, Januari, p. 13

³ Rif'ah. (2015) *Penegakan Hukum di Indonesia: Sebuah Harapan dan Kenyataan*, Jurnal Justitia Islamica, Vol. 12/No.1, p. 3-4

Melihat dari fenomena *human trafficking*⁴ yang terjadi sekarang, wilayah perbatasan merupakan manifestasi utama yang memiliki peranan penting dalam pembangunan dan kesejahteraan suatu negara. Permasalahan utama di wilayah perbatasan adalah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi pada pembangunan ekonomi atau *Inward looking* di kota-kota besar, oleh karena itu wilayah perbatasan dianggap bukan prioritas utama pemerintah dalam pembangunan. Pembangunan yang tertinggal di wilayah perbatasan membuat *Human trafficking* dan perdagangan perempuan dapat dilakukan dengan mudah, karena wilayah perbatasan adalah wilayah yang bebas untuk di akses namun dalam tujuan tertentu. Mengingat pos keamanan di wilayah perbatasan cenderung tidak dapat mencakup seluruh wilayah perbatasan antara dua negara. Hal ini tentu berdampak dan memiliki resiko secara langsung terhadap keamanan individu setiap warga negara di perbatasan, lebih lanjut para pelaku kejahatan dapat melakukan berbagai cara agar terhindar atau lolos dari jeratan hukum, yang terkadang juga melibatkan pihak instansi pemerintah demi melancarkan

penyelundupan imigran gelap ke berbagai negara. Melihat kasus perdagangan manusia merupakan permasalahan yang telah menjadi momok dan ketakutan bagi masyarakat internasional, khususnya bagi masyarakat di perbatasan.⁵ UNICEF memperkirakan, terdapat 100.000 perempuan dan anak di Indonesia diperdagangkan setiap tahun untuk eksploitasi seksual komersial di Indonesia dan luar negeri. Sekitar 30 persen perempuan pelacur di Indonesia di bawah usia 18 tahun dan 40.000-70.000 anak jadi korban perdagangan manusia.⁶ Indonesia sendiri untuk kasus perdagangan orang menurut Direktur Tindak Pidana Umum (Dittipidum) Bareskrim Polri, Brigadir Jenderal Herry Rudolf Nahak, mengatakan 1.154 WNI tersebut merupakan korban TPPO ke Arab Saudi, Suriah, dan Sudan sejak 2014 hingga Maret 2018.⁷

Keinginan Indonesia untuk mencegah atau menanggulangi pelaku tindak pidana perdagangan orang yaitu dengan meratifikasi Konvensi Palermo dan Protokol Palermo. Namun tidak menjelaskan secara tegas bentuk-bentuk kejahatan secara tegas setelah diratifikasi menjadi UU TPPO. Ketidakjelasan tersebut terlihat pada Pasal 1 tentang rumusan

⁴ Williams, Phil. (2016) *Director of International Security Studies, University of Pittsburgh*, dalam pembahasan *the explosion of transnational crime in a globalized world* mengungkapkan: "Fenomena globalisasi telah mendatangkan suatu manfaat dan keuntungan signifikan bagi para pelaku kriminal. Secara sosiologis, para pelaku perdagangan dan penyelundupan manusia memanfaatkan peluang ini untuk mengeksploitasi keuntungan yang ada dibalik perkembangan globalisasi. Gejala ketimpangan akibat globalisasi menjadi faktor penyebab munculnya kejahatan dan mendorong orang-orang terjun ke dalam kejahatan terorganisir dan beroperasi di pasar gelap. Lebih lanjut lihat, Everd Scor Rider Danie, dkk, *Human Trafficking Di Nusa Tenggara Timur*, Social Work Jurnal, Volume: 7 Nomor: 1, p. 1

⁵ Mutiari, Eris. (2018) *Peran International Organization Of Migration Dalam Penanggulangan Perdagangan Perempuan Di Entikong*, eJournal Ilmu Hubungan Internasional, Volume 6, Nomor 1, p. 2

⁶ Takariawan, Agus dan Ayuna, Sherly. (2018) *Putri Perlindungan Hukum terhadap Korban Human Trafficking dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 2 VOL. 25, p. 3

⁷ Lihat, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180423175045-12-292934/polisi-ungkap-1154-wnikorban-perdagangan-orang>, Diakses Hari Jumat, Tanggal 24 Mei 2019, pukul, 13.00. WIB

perdagangan orang “Perdagangan Orang adalah tindakan 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, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplorasi.” Sedangkan pada Konvensi Palermo dan Protokol Palermo menjelaskan rumusan tindak pidana secara berbeda pada Pasal 3 menjelaskan secara tegas *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children Supplementing United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*. Pada pasal 3 Protokol ini menjelaskan definisi *human trafficking* lebih terperinci, yakni:

“*Trafficking in persons shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs*”.

Unsur-unsur dari perdagangan orang melalui penjabaran beberapa definisi diatas yakni; Perbuatan yang meliputi tindakan merekrut, mengangkut, memindahkan,

menyembunyikan atau menerima. Lalu kemudian terdapat suatu cara untuk mengendalikan korban dengan ancaman, penggunaan paksaan, berbagai bentuk kekerasan lainnya, penculikan, penipuan, kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan atau pemberian/penerimaan pembayaran atau keuntungan untuk memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas korban. Unsur terakhir terdapat tujuan yang meliputi eksploitasi, setidaknya untuk prostitusi atau bentuk eksploitasi seksual lainnya, kerja paksa, perbudakan, penghambaan, dan pengambilan organ. Terdapat perbedaan makna yang ketika Protokol menjelaskan bentuk-bentuk kejahatan dalam berbagai bentuk kekerasan atau ancaman lainnya sedangkan di Indonesia tidak menafsirkan bentuk kejahatan tersebut mengakibatkan formulasi tindak pidana perdagangan orang dalam UU TPPPO yang pada prinsipnya ingin mewujudkan perlindungan korban perdagangan orang namun rumusan bentuk kejahatan tindak pidana perdagangan orang masih belum memadai.

Berdasarkan penjelasan diatas penulis tertarik membuat jurnal dengan judul “Harmonisasi Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang Dengan Protokol Palermo Dalam Perlindungan Perdagangan Orang di Indonesia”. Berkaitan dengan penjelasan diatas penulis tertarik untuk menjawab permasalahan bagaimana daya mengikat Protokol Untuk Mencegah dan Menghukum Perdagangan Orang Terutama Perempuan dan Anak-Anak terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia dan apa akibat hukum disharmonisasi antara peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan Protokol Untuk Mencegah dan Menghukum Perdagangan Orang Terutama Perempuan dan Anak-Anak.

II. Metode Penelitian

Penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, berawal dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang memiliki tafsiran yang kurang memadai tentang definisi perdagangan orang dan berbeda dengan definisi pada Protokol Palermo. Pendekatan masalah yang digunakan oleh penulis ini adalah pendekatan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan masalah isu hukum terhadap harmonisasi peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penulisan ini yaitu UU TPPO, UU 14 Tahun 2009 Pengesahan Protokol Palermo dan Protokol Palermo.

III. Hasil dan Pembahasan

a. Daya Mengikat Protokol Untuk Mencegah Dan Menghukum Perdagangan Orang Terutama Perempuan Dan Anak-Anak Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Konvensi Wina, yang disebut dengan *Vienna Convention on the Law of Treaties* 1969, mengatur tentang perjanjian internasional publik antar negara sebagai subjek utama hukum internasional. Konvensi Wina merupakan induk perjanjian internasional bagi negara-negara yang menandatangani konvensi tersebut. Konvensi ini telah menjadi hukum internasional positif.⁸

Konvensi Wina mengatur ketentuan tentang ratifikasi pada Pasal 14 ayat 1 yang menyatakan sebagai berikut:

1. *The consent of a state to be bound by a treaty is expressed by ratification when: the treaty provides for such consent to be expressed by means of ratification;*
 - a. *it is otherwise established that the negotiating states were agreed that ratification should be required;*
 - b. *the representative of the state has signed the treaty subject to ratification; or*
 - c. *the intention of the state to sign the treaty subject to ratification appears from the full powers of its representative or was expressed during the negotiation.*

Dengan adanya perumusan tentang ratifikasi sebagai “*the international act so named by a state establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty*”, Konvensi Wina menghindari perumusan prosedur ratifikasi. Karena praktik dari berbagai negara menunjukkan proses atau cara ratifikasi yang berbeda-beda, seperti telah dikemukakan oleh Gerhard von Glahn “*Virtually every state has developed detailed domestic regulations spelling out the process of treaty ratification*”. Di Amerika Serikat misalnya, seperti juga di Indonesia, ratifikasi oleh badan legislatif dan eksekutif. Di Inggris, ratifikasi dilakukan oleh takhta atas nasihat menteri yang bersangkutan. Di negara-negara tertentu lainnya ratifikasi dilakukan oleh kabinet atas saran menteri yang bersangkutan.⁹

Betapa pentingnya mempersoalkan dan mengkaji serta memahami bagaimana pengaruh hukum internasional terhadap perkembangan hukum nasional (sistem hukum dan hukum

⁸ Mauna, Boer. (2005) *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: PT.Alumni. p. 83

⁹ Hippy, Karmila. (2013) *Praktik Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia*, Lex Administratum, Vol.I/No.2. p. 4

positif) di Indonesia karena: Pertama, masalah tersebut masih selalu dikaitkan dengan prinsip “*state sovereignty*” dan kepentingan perlindungan hukum suatu (bangsa) Negara di dalam memasuki terutama abad globalisasi saat ini. Globalisasi sering diartikan secara kurang tepat sebagai “dunia tanpa batas”; sedangkan justru dalam abad 21 globalisasi masalah batas wilayah Negara dan yurisdiksi Negara merupakan isu yang sangat penting terutama bagi Negara berkembang Kedua, secara geografis, ethnografis dan secara kultural telah diakui eksistensi keragaman antara bangsa tersebut sehingga hambatan implementasi hukum internasional yang telah diakui oleh Pemerintah Indonesia (melalui ratifikasi) sering terbentur kepada masalah penerimaan pengaruh asing (hukum internasional) ke dalam kehidupan nyata yang berkembang di Indonesia. Ketiga, kerentanan masalah hukum asing tersebut berkaitan dengan pengakuan atas hak ekonomi, hak sosial dan hak politik yang berkembang dalam masyarakat. Jika formulasi tersebut dapat dilaksanakan secara lengkap dan memadai maka prasangka buruk terhadap masuknya pengaruh asing melalui proses pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dicegah dan diatasi. Formulasi dimaksud sampai saat ini belum dituangkan ke dalam suatu kebijakan legislasi nasional.¹⁰

Dasar hukum perjanjian internasional sendiri termaktub dalam UUD 1945 Pasal 11 yang menyatakan:

- a. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang,

membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain

- b. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- c. Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Pasal 11 UUD 1945 tersebut merupakan satu-satunya pasal dalam UUD 1945 yang menyebutkan di dalamnya adanya kata “perjanjian internasional”. Oleh karena itu perjanjian Internasional secara eksplisit mempunyai dasar hukum di dalam konstitusi Indonesia yang nantinya pengaturan lebih lanjut diatur dalam ketentuan perundang-undangan.¹¹

Pemberlakuan perjanjian internasional ke dalam sistem hukum Indonesia tidak selalu didasarkan atas adanya aturan pelaksanaan. Dasar pemberlakuannya adalah pada sistem ketatanegaraan yang memberikan wewenang kepada Presiden sebagai satu-satunya lembaga yang mewakili negara dalam hubungan luar negeri. Apabila Presiden telah menggunakan wewenang sesuai dengan ketentuan konstitusi maka sebagai konsekuensinya hasilnya pun harus diterima sebagai konstitusional karena dengan demikian akan berarti juga melaksanakan perintah konstitusi. Pemberian

¹⁰ Rosmawati. (2013) Pengaruh Hukum Internasional Terhadap Perkembangan Hukum Nasional *The Influence Of International Law On The Development Of National Law*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No. 61, TH. XV. p.1-2

¹¹ Terkait bentuk pengesahan ini maka setidaknya ada tiga peraturan yang menjadi dasar yaitu : UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

tempat perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional merupakan salah satu pencerminan penegakan konstitusi.¹²

Berdasarkan hal itu salah satu perjanjian yang telah diratifikasi oleh Indonesia adalah Protokol Palermo yang disahkan sejak 16 Maret 2009, Indonesia memberlakukan UU Nomor 14 Tahun 2009 (Selanjutnya disebut UU No 14 tahun 2009) tentang *Pengesahan the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*.¹³

Definisi perdagangan orang menjadi sangat penting dalam mengidentifikasi (korban) perdagangan orang. Pasal 3 the UN *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, yang melengkapi the UN Convention Against Transnational Organized Crime*, memuat definisi perdagangan orang sebagai berikut:

a. Perdagangan orang berarti pengerahan, pengangkutan, pengiriman, menyembunyikan atau penerimaan orang, dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk-bentuk lain dari paksaan, penculikan, kecurangan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi kerentanan atau penerimaan atau penerimaan pembayaran-pembayaran atau keuntungan-keuntungan untuk mencapai persetujuan dari seseorang yang memiliki kekuasaan atas orang lain, untuk tujuan eksploitasi. Eksploitasi

termasuk didalamnya adalah, paling minimum, eksploitasi pelacuran pihak lain atau bentuk lain dari eksploitasi seksual, kerja atau pelayanan-pelayanan paksa, perbudakan atau praktek-praktek lain yang mirip dengan perbudakan, penghambaan atau pengambilan organ tubuh manusia”.

- b. Persetujuan dari korban perdagangan orang untuk eksploitasi yang dinyatakan dalam sublinea (a) Pasal ini menjadi tidak relevan dimana cara-cara apapun yang dinyatakan dalam sub-alinea (a) telah dipakai”
- c. Perekrutan, pengiriman, pemindahan, menyembunyikan atau menerima seorang anak untuk maksud eksploitasi harus dianggap sebagai ‘perdagangan orang’ walaupun hal ini tidak melibatkan cara-cara apapun yang dinyatakan dalam sub-alinea (a) Pasal ini
- d. Anak berarti siapapun yang berusia dibawah delapan belas tahun.

Protokol Palermo sendiri telah dianggap sebagai salah satu pengaturan internasional yang paling komprehensif dalam mengatur tentang perlindungan perdagangan orang. Hal ini seharusnya menjadi salah keuntungan bagi Indonesia yang telah melakukan ratifikasi terhadap protokol Palermo akan tetapi dalam ketentuan definisi perdagangan orang dalam UU No 14 tahun 2009 menghilangkan kata “bentuk-bentuk pemaksaan lainnya”¹⁴ penghilangan kata bentuk-bentuk lain

¹² Harjono. (2012) *Perjanjian Internasional Dalam Sistem UUD 1945*, OPINIO JURIS, Volume 04. p. 7

¹³ Hidayati, Maslihati Nur. (2016) “Upaya Pemberantasan dan Pencegahan Perdagangan Orang melalui Hukum Internasional dan Hukum Positif di Indonesia“, Jurnal Al Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial Vol 1 No 3. p. 6

¹⁴ Definisi perdagangan orang dalam UU No 15 tahun 2009 adalah : tindakan 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, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang ter eksploitasi.

sebenarnya membuat definisi perdagangan orang di Indonesia menjadi kaku. Penulis berpendapat penggunaan kata “bentuk-bentuk pemaksaan lainnya” di Protokol Palermo untuk mencegah dan mengantisipasi ketika perdagangan orang dilakukan dengan modus lain yang tidak diatur dalam protokol Palermo.

Berdasarkan penjelasan di atas secara implisit ratifikasi yang dilakukan Indonesia belum maksimal karena ada beberapa ketentuan yang dikurangi atau ditambah dalam hal ini Romli Atmasasmita mengemukakan ada empat pendekatan yang dapat dilakukan dalam melakukan Sinkronisasi maupun ratifikasi Peraturan Internasional, Yaitu:¹⁵

1. *Comprehensive Approach*, konvensi Internasional digunakan sebagai “*blanket rule*” untuk dalam ketentuan hukum nasional.
2. *Mirror Approach* dimaksudkan sebagai pendekatan yang hanya meniru Konvensi Internasional dalam ketentuan hukum Nasional.
3. *Elaborated Approach* adalah meniru formulasi konvensi internasional (pendekatan *mirror*), tetapi di tambah dengan bahasa hukum nasional negara yang bersangkutan.
4. *Combined Approach* dimaksudkan dimaksudkan sebagai penggunaan kebaikan-kebaikan dari ketiga pendekatan terdahulu dan merumuskan kedalam rancangan Undang-undang Hukum Nasional.

Berdasarkan rumusan yang dijabarkan Romli Atmassita Indonesia dalam melakukan ratifikasi Palermo menggunakan pendekatan *Elaborated Approach* hal ini dapat dilihat

dengan beberapa ketentuan yang telah dijelaskan di atas misalnya mengenai bentuk kejahatan dimana Indonesia dalam melakukan ratifikasi tetap melakukan perubahan-perubahan walaupun pada prinsipnya perubahan itu bersifat minim dalam hal gramatikal dan konseptual akan tetapi menjadikan bermasalah ketika ditafsirkan pada tingkat empirik. Begitupun dewasa ini meski sudah ada peraturan-peraturan yang berkaitan dengan ratifikasi,¹⁶ tetapi masih terdapat banyak ketidakjelasan dalam proses ratifikasi di Indonesia.

Dalam hal ini Hikmanto Juwana berpendapat dalam melakukan ratifikasi ada 2 hal yang diperhatikan. Pertama, Indonesia harus menerjemahkan kewajiban dalam perjanjian internasional ke dalam hukum nasional yang berarti jika ada berbagai produk nasional yang bertentangan dengan ketentuan dalam perjanjian internasional harus segera dilakukan amendemen. Kemudian apabila ada hal-hal yang harus diatur menurut perjanjian internasional tetapi belum ada pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan nasional, ketentuan tersebut wajib diadakan.

Hal ini sangat perlu dilakukan mengingat para aparat penegak hukum di Indonesia akan berpedoman pada hukum nasional dalam penegakan hukum daripada perjanjian internasional itu sendiri. Disamping itu, arti penting transformasi adalah untuk memastikan agar tidak ada ketentuan yang berbenturan antara hukum nasional dengan perjanjian internasional yang telah diratifikasi. Kedua, Indonesia berkewajiban untuk memberikan laporan kepada lembaga yang sudah ditentukan sebelumnya dalam perjanjian internasional.

¹⁵ Bandingkan, Romli Atmasasmita. (2014) *Pengaruh Konvensi Internasional Terhadap Perkembangan Asas-Asas Hukum Pidana Nasional*, Makalah Pada Seminar Asas-Asas Hukum Pidana Nasional. Kerjasama UNDIP dan BPHN DEPKEH HAM RI. p. 3

¹⁶ UU yang berkaitan dengan Ratifikasi adalah: UU No 12 tahun 2011, UU No 24 tahun 2000 dan Perpres No. 68 Tahun 2005

Dalam perjanjian internasional berupa protokol Palermo terdapat kewajiban Indonesia sebagai negara peserta untuk melaporkan kemajuan yang telah dilaksanakan.¹⁷

Penulis berpendapat daya mengikat Protokol Untuk Mencegah Dan Menghukum Perdagangan Orang Terutama Perempuan Dan Anak-Anak Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia masih belum efektif dan dengan adanya perubahan definisi secara gramatikal memperlihatkan Indonesia dalam melakukan ratifikasi atau mengikat diri dalam suatu perjanjian Internasional masih terdapat suatu permasalahan oleh karena itu perlu adanya itikad baik dari Pemerintah maupun DPR untuk taat dalam mengikat diri dalam peraturan Internasional untuk menghindari kesalahan tafsiran yang mengakibatkan implementasi semangata melindungi korban perdagangan orang dilapangan menjadi terhambat.

b. Akibat Hukum Dishamornisasi Antara Peraturan Perundangan-Undangan Di Indonesia Dengan Protokol Untuk Mencegah Dan Menghukum Perdagangan Orang Terutama Perempuan Dan Anak-Anak

Tahapan dalam pembuatan perjanjian internasional adalah negosiasi, penandatanganan dan ratifikasi atau aksesi.¹⁸ Dalam hal keterikatan negara terhadap suatu perjanjian internasional dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu tandatangan, *signature ad*

referendum dan ratifikasi atau aksesi. Menurut Starke, konsekuensi dari sebuah penandatanganan perjanjian internasional sangat bergantung pada apakah perjanjian tersebut mensyaratkan ratifikasi atau tidak. Jika mensyaratkan, maka tindakan menandatangani perjanjian internasional tersebut hanyalah persetujuan atas substansi dari perjanjian yang bersangkutan dan negara penandatanganan terikat oleh Pasal 18 Konvensi Wina 1969. Keberlakuan akan menjadi berbeda jika perjanjian internasional tersebut tidak mensyaratkan ratifikasi. Menurut Oppenheim, '*ratification although necessary in principle but not always essential.*' Kemudian, Schwarzenberger juga berpendapat bahwa '*if treaty is not subject to ratification, the signature necessarily also serves the additional purpose of expressing the consent of the parties to be bound by the treaty.*'¹⁹

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Palermo 2000 melalui UU Nomor 14 Tahun 2009. UU pengesahan ini hanya merupakan bentuk persetujuan formal DPR kepada Presiden untuk melaksanakan Pasal 11 UUD NRI 1945. Meskipun Konvensi Palermo ini hanya berlaku bagi Indonesia, namun sebagai negara pihak Indonesia memiliki kewajiban-kewajiban internasional yang diamanatkan oleh Konvensi tersebut. Pasal 1 Konvensi menjelaskan bahwa tujuan dari Konvensi ini adalah untuk meningkatkan kerjasama antar negara untuk memberantas kejahatan terorganisir lintas-batas negara.

¹⁷ Marcellena Nirmala Chrisna Moeri, dkk, *Implementasi Protokol Palermo Dalam Menanggulangi Permasalahan Tenaga Kerja Wanita Indonesia Yang Menjadi Korban Human Trafficking*, Dalam artikel, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana, p. 5

¹⁸ Mauna, Boer. (2001) *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung :Pt. Alumni. p. 83-84

¹⁹ Dewanto, Wisnu Aryo. (2015) *Akibat Hukum Peratifikasian Perjanjian Internasional Di Indonesia: Studi Kasus Konvensi Palermo 2000*, Jurnal Veritas Et Justitia Volume 1, No 1. p. 12

Memang masih menjadi perdebatan apakah Indonesia menganut konsep monisme yang berhubungan dengan dapat atau tidaknya perjanjian internasional diterapkan secara langsung di peraturan perundang-undangan Indonesia.²⁰ Hal ini berakibat ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 14 Tahun 2009 menjadi absurd dengan melakukan perubahan-perubahan secara gramatikal dari ketentuan asli dari the UN *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, yang melengkapi the UN Convention Against Transnational Organized Crime*.

Salah satu contoh sebagaimana dijelaskan diatas tentang definisi perdagangan orang dalam UU No 14 tahun 2009 yang menghilangkan kata “bentuk-bentuk pemaksaan lainnya” penghilangan kata bentuk-bentuk pemaksaan lain sebenarnya membuat definisi perdagangan orang di Indonesia menjadi kaku. Penulis berpendapat penggunaan kata “bentuk-bentuk pemaksaan lainnya” di Protokol Palermo untuk mencegah dan mengantisipasi ketika perdagangan orang dilakukan dengan modus lain yang tidak diatur dalam Protokol Palermo.

Selama ini aparat penegak hukum lebih banyak menggunakan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), untuk menjerat pelaku perdagangan manusia lintas batas (*trafficking*) yang jaringannya semakin banyak. Kasus yang dialami tiga buruh migran Indonesia di Malaysia, menjadi salah satu contoh betapa buruknya penegakan hukum dengan perspektif pemberantasan tindak pidana perdagangan orang yang diharapkan bisa memutus mata rantai trafficking.²¹

Dalam kasus perdagangan manusia sebagai pekerja seks, misalnya, mereka yang menjadi korban jaringan perdagangan manusia justru dihukum karena menjajakan seks seperti kasus Vanessa Angel dimana yang dihukum adalah PSK yang jika dikaitkan dengan definisi perdangan orang memenuhi unsur perdagangan orang.

Selanjutnya keberadaan undang-undang ini masih terdapat kelemahan seperti materi mengenai hak anak, dimana dalam hal ini undang-undang belum sepenuhnya merujuk pada ketentuan yang terdapat dalam konvensi. Tidak diaturnya definisi perdagangan anak sesuai dengan Protokol Palermo, secara substansi mengakibatkan tidak adanya pengaturan lebih rinci soal perdagangan anak yang berbasis hak asasi anak.²²

Dalam hal ini, UU TPPO tidak mengakui anak sebagai kasus khusus karena tidak ada pengecualian utama. UU TPPO ini tidak mengenal kerentanan anak dan anak tidak dapat menyetujui untuk dieksploitasi. UU TPPO ini tidak mengkriminalkan perdagangan anak dan tidak memperhatikan unsur cara yang digunakan oleh pelaku. Jika anak diperdagangkan untuk tujuan eksploitasi tanpa menggunakan unsur cara, tindakan di dalam undang-undang tersebut maka tindak pidana tersebut tidak dapat terjangkau oleh UU TPPO. Meskipun UU TPPO mengatur mengenai anak sebagai korban tindak pidana perdagangan orang, misalnya dalam Pasal 17, sebagaimana diatur dalam Pasal 2,3, dan 4 yang dilakukan terhadap anak, maka ancaman pidananya ditambah 1/3 (sepertiga). Namun UU TPPO tidak mengakui adanya situasi khusus anak

²⁰ *Ibid*, p. 14

²¹ Lusiana Indriasari “Implementasi UU Perdagangan Orang Masih Lemah”, <https://nasional.kompas.com/read/2012/04/26/20152058/Implementasi.UU.Perdagangan.Orang.Masih.Lemah>. Diakses Hari Jumat, Tanggal 31 Mei, 2019, Pukul, 03.30. WIB

²² Lihat bagian pembukaan dari *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, p. 15

sebagaimana dalam Pasal 3 bagian c Protokol Palermo yang menghilangkan keharusan adanya unsur “cara”. Artinya, untuk kasus-kasus anak, tetaplah diperlukan unsur “proses/tindakan, cara, tujuan/maksud”, sebagaimana halnya pada kasus orang dewasa.²³

Kelemahan lainnya dalam UU TPPO ini adalah mengenai definisi anak yang terdapat dalam ketentuan ini. Definisi anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Ketentuan ini tidak selaras dengan definisi dalam Protokol Palermo yang menyatakan bahwa anak adalah setiap orang yang berusia dibawah 18 tahun, definisi ini juga tidak dapat menjelaskan siapa yang menjadi korban perdagangan, apakah ibu yang mengandung atau anak yang dikandung, dan bagaimana bentuk eksploitasinya. Hal ini mengingat bahwa yang disebut perdagangan anak selain memenuhi salah satu elemen proses (rekrutmen, perpindahan, serah terima) juga harus terpenuhi bentuk eksploitasinya. Berkaitan dengan definisi anak, salah satu implikasinya, banyak pihak yang memasukkan janin yang masih berada dalam kandungan ibu yang diperdagangkan dan kemudian lahir juga dianggap sebagai anak korban perdagangan.²⁴ Dari sini kita dapat melihat bahwa daya ikat Protokol Palermo terhadap Perundang-undangan Indonesia masih lemah hal ini jelas seperti dijelaskan diatas dengan adanya perbedaan pengertian dan penafsiran membuat Perlindungan terhadap perdangan orang menjadi tidak efektif.

Menurut Prof. Dr. S.M. Noor, S.H., M.H., Hukum Internasional merupakan Hukum yang lemah. Meskipun eksistensi hukum internasional sudah tidak perlu diragukan lagi, namun pandangan umum yang masih menghinggapi orang yang awam hukum, bahkan juga kalangan Para ahli hukum pada umumnya, bahwa hukum internasional merupakan hukum yang lemah (weak law). Hukum Internasional Merupakan Hukum yang Lemah karena Hukum Internasional tidak seperti layaknya Hukum Nasional yang memiliki sanksi tegas dan nyata terhadap yang melanggarnya. Sebenarnya hal semacam ini dapat kita temui di dalam fakta dunia Internasional yang semakin membuktikan bahwa Hukum Internasional sebenarnya memang merupakan hukum yang lemah seperti yang dikemukakan oleh Prof. Dr. S.M. Noor, S.H., M.H., peristiwa-peristiwa yang pada dasarnya jelas-jelas merupakan pelanggaran atas kaidah ataupun kebiasaan hukum internasional, tetapi pelakunya (negara-negara yang melanggar) tetap saja tidak dikenai sanksi ataupun tidak mendapatkan tindakan tegas. Apalagi jika negara tersebut merupakan negara besar dan kuat secara dunia Internasional, Hukum Internasional seperti tidak ada apa-apanya.²⁵

Berkaitan dengan penjelasan Prof. Dr. S.M. Noor, S.H., M.H. Konsekuensi hukum dengan adanya disharmonisasi antara ketentuan UU TPPO dan Protokol Palermo secara yuridis tidak akan berakibat secara langsung terhadap Indonesia akan tetapi secara subtansial hal ini mengakibatkan Indonesia dianggap dalam

²³ Sagala, R. Valentina. (2010) *Membaca UU PTPPO dalam Perspektif HAM*, Jurnal Al-Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial Vol. 1, No. 3. p. 6

²⁴ Kantor Perburuhan Internasional. (2004) “*Buku 6: Perdagangan Perempuan dan Anak*”, dalam Pedoman Informasi: Mencegah Diskriminasi, Eksploitasi dan Perlakuan Sewenang-wenang terhadap Pekerja Migran Perempuan, Jakarta, Internatioal Labour Organization, p. 11.

²⁵ Sigit. (2012). *Kedaulatan Negara Dalam Kerangka Hukum Internasional Kontemporer*. Yustisia Vol.1 No. 3, p. 3

percaturan dunia Internasional sebagai negara yang belum memaksimalkan penegakan terhadap tindak pidana perdagangan orang selain itu adanya disharmonisasi ini mengakibatkan beberapa ketentuan dalam UU TPPO secara gramatikal berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam Protokol Palermo sehinggalnya dalam aspek implementasi dilapangan menjadi tidak maksimal dalam melindungi korban perdagangan orang.

IV. Penutup

Protokol Untuk Mencegah dan Menghukum Perdagangan Orang Terutama Perempuan dan Anak-Anak merupakan salah satu perjanjian internasional yang secara komprehensif dalam mengatur perlindungan korban perdagangan orang. Melalui protokol ini pemerintah Indonesia memiliki kesempatan menerapkan aturan melalui ratifikasi atau mengikatkan diri meskipun tidak secara maksimal. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya perubahan definisi secara gramatikal. Kelemahan tersebut berakibat pada disharmonisasi aturan Protokol dengan peraturan perundang-undangan. Disharmonisasi tersebut memberikan kesempatan meloloskan pelaku dari pertanggungjawaban pidana karena Indonesia sendiri tidak secara tegas memberikan definisi perdagangan orang dan mengkriminalkan perdagangan orang. Dan ketika pelaku tidak terjerat karena kekosongan hukum maka akan ada korban lagi dan semangat melindungi korban perdagangan orang menjadi tidak maksimal.

DAFTAR BACAAN

Buku

Kantor Perburuhan Internasional. (2004) "*Buku 6: Perdagangan Perempuan dan Anak*", dalam Pedoman Informasi: Mencegah Diskriminasi, Eksploitasi dan Perlakuan Sewenang-wenang terhadap Pekerja

Migran Perempuan, Jakarta, International Labour Organization.

Mauna, Boer. (2005) *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, PT. Alumni: Bandung.

Mauna, (2001) *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global* Alumni: Bandung.

Wignjosebroto, Soetandyo (2013) *Pergeseran Paradigma Dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, Setara Press: Malang.

Makalah

Romli Atmasasmita, *Pengaruh Konvensi Internasional Terhadap Perkembangan Asas-Asas Hukum Pidana Nasional*, Makalah Pada Seminar Asas-Asas Hukum Pidana Nasional. Kerjasama UNDIP dan BPHN DEPKEH HAM RI tanggal 26 April 2004.

Jurnal

Dewanto, Wisnu Aryo. (2015) *Akibat Hukum Peratifikasian Perjanjian Internasional Di Indonesia: Studi Kasus Konvensi Palermo 2000*, Jurnal Veritas Et Justitia Volume 1, No 1 doi: <https://doi.org/10.25123/vej.1416>

Everd Scor Rider Danie, dkk, *Human Trafficking Di Nusa Tenggara Timur*, Social Work Jurnal, Volume: 7 Nomor: 1, 2016.

Harjono. (2012) *Perjanjian Internasional Dalam Sistem UUD 1945*, OPINIO JURIS, Volume 04.

Hidayati, Maslihati Nur. (2012) *Upaya Pemberantasan dan Pencegahan*

- Perdagangan Orang melalui Hukum Internasional dan Hukum Positif di Indonesia*, Jurnal Al Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial Vol 1 No 3.
- Hippy, Karmila. (2013) *Praktik Ratifikasi Perjanjian Internasional Di Indonesia*, Lex Administratum, Vol.I No 2.
- Marcellena Nirmala Chrisna Moeri, dkk, *Implementasi Protokol Palermo Dalam Menanggulangi Permasalahan Tenaga Kerja Wanita Indonesia Yang Menjadi Korban Human Trafficking*, Dalam artikel, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana.
- Mutiari, Eris (2018) *Peran International Organization Of Migration Dalam Penanggulangan Perdagangan Perempuan Di Entikong*, eJournal Ilmu Hubungan Internasional, Volume 6, Nomor 1.
- Raharjo, Agus. (2016) *Hukum dan Dilema Pencitraannya (Transisi Paradigmatis Ilmu Hukum dalam Teori dan Praktek*, Jurnal Hukum Pro Justitia Volume 24 No.1
- Roihanah, Rif'ah (2015) *Penegakan Hukum di Indonesia: Sebuah Harapan dan Kenyataan*, Jurnal Justitia Islamica, Vol. 12 No.1 doi : [10.21154/justicia.v12i1.258](https://doi.org/10.21154/justicia.v12i1.258)
- Rosmawati, R. (2013) *Pengaruh Hukum Internasional Terhadap Perkembangan Hukum Nasional The Influence Of International Law On The Development Of National Law*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No. 61, TH. XV.
- Sagala, R. Valentina. (2010) *Membaca UU PTPPO dalam Perspektif HAM dalam Jurnal Perempuan : Trafficking dan Kebijakan*, Jurnal Al-Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial, Vol. 1, No. 3.
- Takariawan, Agus.dan Putri, Sherly Ayuna. (2018) *Perlindungan Hukum terhadap Korban Human Trafficking dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 2 VOL. 25, doi: <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art2>

Internet

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180423175045-12-292934/polisi-ungkap-1154-wnikorban-perdagangan-orang>, Diakses Hari Jumat, Tanggal 24 Mei 2019, pukul, 13.00. WIB

Lusiana Indriasari “Implementasi UU Perdagangan Orang Masih Lemah”, <https://nasional.kompas.com/read/2012/04/26/20152058/Implementasi.UU.Perdagangan.Orang.Masih.Lemah>. Diakses Hari Jumat, Tanggal 31 Mei, 2019, Pukul, 03.30. WIB