

**KEBIJAKAN NON PENAL DALAM UPAYA PENCEGAHAN DAN
PERLINDUNGAN KORBAN TINDAK PIDANA PERDAGANGAN ORANG
(TRAFIKING)
(Studi Kasus Provinsi Sumatera Utara)**

**Rina Melati Sitompul
M. Hamdan, Edy Ikhsan, Mahmud Mulyadi**

nari.melati@gmail.com

ABSTRACT

The title of this thesis is Non Penal Policy in Prevention and Protection Victims of Human Trafficking (A case study in North Sumatera Province). The basis for choosing this title, namely: The increasing number of victims of trafficking, although the law has clear policies seek to prevent and overcome make the Law Number 21 of 2007 on Eradication of Trafficking in Persons as an umbrella act.

Based on the results of this study concluded that non penal policy in the national and local regulations, especially North Sumatra, the context of the prevention and protection of victims of trafficking is done by two approaches: 1) prior to the case, namely by strengthening prevention by each institution as a technical holders through the mechanism of inter-organizational system task force institution / SKPDs Government Ordinance No. 9 of 2008 on Procedures Mechanism Integrated Services For Witnesses and / or Victims of Crime of Trafficking in Persons and Presidential Regulation Number 69 of 2008 on the National Task Force on Crime Prevention and Trafficking in Persons (National Policy) and Governor Decree Number 54 of 2010 facilitate coordination and communication patterns between local institutions to the preparation of the work program set out in Governor Decree No. 53 of 2010 Governor on of North Sumatra Province Action Plan. 2) Victim protection efforts in the aftermath of the case through the physical and psychological recovery (post-traumatic) in the integrated services unit or DIC (Drop In Center) home safety (P2TP2A).

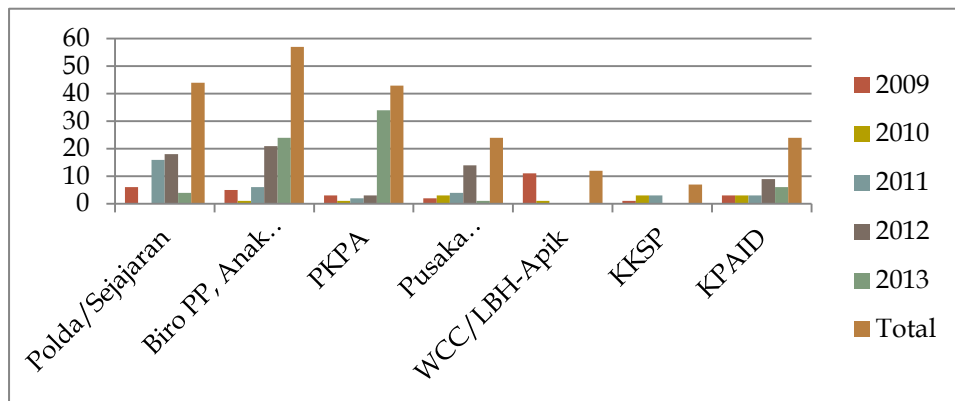
Efforts to strengthen the non penal policy as a form of prevention of Trafficking in Persons in North Sumatra is done by: 1) maximizing the function of the Provincial Task Force through the coordination mechanisms of Article 10-19 Governor Decree No. 54 of 2010 on the Task Force on Crime Prevention and Treatment of Trafficking in Persons in North Sumatra, but not running optimally in a motivating work program on education for each so that non penal policy objectives have not synergize with the purpose and law function.

Key Words: Non Penal Policy, Prevention and Protection, Human Trafficking in North Sumatera.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Frekuensi jumlah korban dalam 5 tahun terakhir, perkembangan kasus kejahatannya meningkat dari waktu ke waktu khususnya di Sumatera Utara. Dalam catatan data Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak dan KB Setda Provsu, terakhir terangkum dalam grafik sebagai berikut :



Sumber : Biro PP, Anak dan KB Setda Provsu

Perkembangan kasus tersebut jika dihubungkan dengan komitmen Pemerintah baik Pusat dan juga Provinsi Sumatera Utara dalam sistem kebijakan non penal yang telah dilahirkan, ada upaya yang terputus dalam pencapaian permasalahan dalam mengantisipasi pencegahan sedini mungkin dalam mengurangi dampak tindak pidana perdagangan orang.

Berbagai kebijakan hukum kriminal sebagai wujud komitmen negara secara tegas telah mengatur baik dari pendekatan penal dan non penal, salah satunya acuan kebijakan sebagai payung hukum UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Ditilik dalam acuan kebijakan tersebut sebagai payung hukum, ada dua model pendekatan kebijakan yang tergambar yakni :

- a. Pendekatan Penal yakni : penerapan hukum pidana guna menjerat pelaku dalam memaksimalkan hukum untuk memberikan efek jera¹, melalui proses pemeriksaan di tingkat Polisi, Jaksa dan Hakim di Pengadilan.
- b. Pendekatan Non Penal : pendekatan diluar hukum pidana dimana pola pendekatan ini juga dibagi dalam dua pendekatan yakni :
 1. Sebelum terjadinya kasus melalui upaya pencegahan dengan peningkatan penyadaran, pemahaman dan kepedulian masyarakat luas guna berperan serta dalam melakukan antisipasi sedini mungkin dan perlindungan bagi korban perdagangan orang;
 2. Setelah terjadinya kasus melalui upaya perlindungan, reintegrasi, rehabilitasi sosial dan kesehatan serta pemulangan korban.

¹ Lihat Konsideran UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang Point d “bahwa keinginan untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana perdagangan orang didasarkan pada nilai-nilai luhur, komitmen nasional, dan internasional untuk melakukan upaya pencegahan sejak dini, penindakan terhadap pelaku, perlindungan korban, dan peningkatan kerja sama”, serta Penjelasan UU No. 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang alinea 6 dan 7 “Undang-Undang ini mengatur perlindungan saksi dan korban sebagai aspek penting dalam penegakan hukum, yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dasar kepada korban dan saksi. Selain itu, Undang-Undang ini juga memberikan perhatian yang besar terhadap penderitaan korban sebagai akibat tindak pidana perdagangan orang dalam bentuk hak restitusi yang harus diberikan oleh pelaku tindak pidana perdagangan orang sebagai ganti kerugian bagi korban, dan mengatur juga hak korban atas rehabilitasi medis dan sosial, pemulangan serta reintegrasi yang harus dilakukan oleh negara khususnya bagi mereka yang mengalami penderitaan fisik, psikis, dan sosial akibat tindak pidana perdagangan orang”. Alinea 7 “Pencegahan dan penanganan tindak pidana perdagangan orang merupakan tanggung jawab Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, dan keluarga. Untuk mewujudkan langkah-langkah yang komprehensif dan terpadu dalam pelaksanaan pencegahan dan penanganan tersebut perlu dibentuk gugus tugas. Tindak pidana perdagangan orang merupakan kejahatan yang tidak saja terjadi dalam satu wilayah negara melainkan juga antarnegara. Oleh karena itu, perlu dikembangkan kerja sama internasional dalam bentuk perjanjian bantuan timbal balik dalam masalah pidana dan/atau kerja sama teknis lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Berangkat dari jumlah peningkatan kasus, serta komitmen Negara dalam melakukan perlindungan hukum dari para pihak, baik penegak hukum atau institusi pemerintah sangat perlu dilakukan kajian secara ilmiah atas wibawa hukum yang telah dilahirkan tersebut, khususnya dalam kebijakan tertulis secara non penal di Provinsi Sumatera Utara. Artinya dalam hal ini sejauh mana pencapaian hakikat hukum dan tujuan hukum yang termuat dalam “Menguak Teori Hukum dan Legal Teori Peradilan (*Judicial Peradilan*)” termasuk interpretasi UU (*Legisprudence*)².

Penanggulangan kejahatan melalui jalur kebijakan “*non penal*” akan lebih mampu melakukan penanganan terhadap faktor-faktor penyebab terjadinya kejahatan yang berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan suburkan kejahatan perdagangan orang tersebut. Dari kebijakan tersebut upaya pencegahan dan penanganan dengan melibatkan masyarakat serta kerjasama terfokus baik Pusat, Daerah dan juga Internasional tergambar jelas merupakan bagian dan kunci penting guna memperkecil tingkat kejahatan, bila efektif dan sinergis berjalan maka penanganan dan jumlah korban akan dapat berkurang dan tertangani.³

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka penulis membuat rumusan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Kebijakan Non Penal dalam regulasi secara Nasional dan Lokal khususnya Sumatera Utara terkait pencegahan dan perlindungan korban perdagangan orang (trafiking) ;
2. Bagaimana upaya penguatan Kebijakan Non Penal dalam upaya pencegahan tindak pidana perdagangan orang di Sumatera Utara;
3. Apa kelemahan dan kendala implementasi Kebijakan Non Penal dalam upaya pencegahan dan melindungi korban tindak pidana perdagangan orang (trafiking) di Sumatera Utara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk Kebijakan Non Penal dalam regulasi secara Nasional dan Lokal (Sumatera Utara) terkait upaya pencegahan dan perlindungan korban perdagangan manusia (trafiking);
2. Untuk mengetahui upaya penguatan Kebijakan Non Penal dalam pencegahan tindak pidana perdagangan orang (trafiking) di Sumatera Utara;
3. Untuk mengetahui kelemahan dan kendala implementasi Kebijakan Non Penal dalam upaya pencegahan dan melindungi korban tindak pidana perdagangan orang (trafiking) di Sumatera Utara.

D. Manfaat Penelitian

Diharapkan hasil penelitian dapat memberi manfaat secara teori dan praktek yaitu :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan akan memperkaya hukum pidana, khususnya tentang satu bentuk kejahatan terorganisir yang populer dengan nama “*human trafficking*”.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai kerangka acuan dan bahan masukan bagi individu-individu maupun pihak lain yang berkepentingan, khususnya aparat penegak hukum, pemerintah provinsi,

² Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori (Judicial Peradilan) termasuk interpretasi UU (Legisprudence) Vol. I (Kencana Prenada Group, 2009), hal.206.

³ Lihat UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang , Bab VII Kerjasama dan Peran Serta Masyarakat Pasal 59-63.

pemerhati masalah perdagangan orang, dalam upaya pencegahan sedini mungkin dalam mewujudkan upaya perlindungan korban dan antisipasi dini dalam tindak pidana perdagangan orang (trafiking).

II. KERANGKA TEORI

Kerangka teori dalam penulisan ilmiah ini sangat penting, sebagai pisau analisis bagi peneliti guna memecahkan permasalahan-permasalahan yang telah dirumuskan. Proses upaya pencegahan diberbagai tataran aparatur pemerintah masing-masing memiliki satu kebutuhan khusus namun terkadang upaya dan sasarannya memiliki perbedaan satu dengan yang lain. Sama halnya dalam konteks hukum, yang dipandang memiliki banyak wajah, dikalangan ilmuwan hukum yang akhirnya tidak memiliki persepsi yang sama terhadap pengertiannya,⁴ cenderung menjustifikasi kendala dan kelemahan gerakan dalam upaya pencegahan/penanggulangan kejahatan (politik kriminal) yang tidak maksimal berperan di masyarakat. Dimana hal itu menunjukkan sering sekali konteks teori dan prakteknya, tidak mampu menjawab satu permasalahan yang terjadi khususnya yang menyangkut kelompok-kelompok yang termarginalkan.

Teori Kebijakan Kriminal sebagaimana di kemukakan oleh G. Peter Hoefnagles bahwa Kebijakan Kriminal adalah⁵ “satu usaha yang rasional dari pemerintah dan masyarakat dalam melakukan penanggulangan dilakukan melalui :

- a. *Criminal policy is the science of responses* “kebijakan kriminal merupakan ilmu tanggapan”.
- b. *Criminal policy is the science of crime prevention* “kebijakan kriminal merupakan ilmu pencegahan”.
- c. *Criminal Policy is a policy of designating human behavior as crime* “kebijakan kriminal merupakan kebijakan yang dapat merubah perilaku manusia untuk berbuat lebih baik”.
- d. *Criminal Policy is a rational total of the responses to crime* “kebijakan kriminal merupakan tanggapan dari seluruh pemangku kebijakan terhadap dampak satu kejahatan”.

Sinergitas teori pencegahan diatas diakaitkan dengan rumusan latar belakang pola alur kinerja dari UU No. No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, erat kaitanya dengan konsep teori yang digambarkan G. Peter Hofnagels bagaimana semua disiplin ilmu menjadi bagian dari kebijakan kriminal sebagai upaya pencegahan kejahatannya yang ditempuh lewat:

- a. Penerapan hukum pidana (criminal law application) secara penal;
- b. Pencegahan tanpa pidana (prevention without punishment) secara non penal
- c. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pembedaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*) yang juga merupakan pendekatan non penal.

Kebijakan pencegahan sebelum terjadinya kejahatan dari konsep diatas menekankan upaya pendekatan penanganan terhadap penyebab kejahatan itu terjadi sebagai bagian masalah sosial secara langsung dan tidak langsung dapat menimbulkan tumbuh suburnya kejahatan sehingga dimungkinkan pencegahan non penal ini mempunyai kedudukan yang penting jika difungsikan dan diefektifkan dalam mengurangi korban perdagangan orang lebih banyak lagi.

Kerangka teori lainnya, sebagai bagian yang cukup penting dalam memberikan kemungkinan pada asumsi dan fakta dalam sinergitas upaya pencapaian kebijakan non penal dalam pencegahan tindak pidana perdagangan orang adalah pendapat dari Jhon Baldoni yang dikemukakan oleh Achmad Ali, tentang optimalisasi pencapaian tujuan

⁴ Sulistyowati Irianto dan Shidarta, “Metode Penelitian Hukum konstelasi dan Refleksi” (Yayasan Obor, 2011), hal 173

⁵ Barda Nawawi Arief, “Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana”, (Kencana Perdana Media group), 2011, hal 45

hukum terletak pada factor model kepemimpinan dan komunikasi. Komunikasi yang optimal bagian elemen yang cukup penting yang dapat membangun “trust” atau kepercayaan sub elemen yang satu dengan sub elemen yang lain, agar dapat bergerak sinergi dalam pencapaian sistem hukum tersebut.⁶

III. HASIL PENELITIAN

A. Kebijakan Kriminal Dalam Pencegahan dan Perlindungan Korban Perdagangan Orang

Penerapan kebijakan non penal lebih menitiktekanan terhadap tindakan pencegahan sebelum terjadinya kejahatan. Sasaran utamanya bagaimana kebijakan itu mampu menangani faktor-faktor penyebab terjadinya kejahatan tindak pidana perdagangan orang dengan upaya “preventif” agar semua pihak bisa bergerak dan bersinergi terhadap permasalahan-permasalahan sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menumbuhkan suburkan upaya percaloan dalam perekrutan tenaga kerja untuk eksploitasi atau perbudakan.

Mengacu kepada sistematika kebijakan kriminal yang telah ada usaha-usaha kebijakan non penal dalam pencegahan dan perlindungan korban perdagangan orang (trafiking) menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief dapat berupa :

Penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial warga masyarakat, penggarapan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama dan sebagainya, peningkatan usaha-usaha kesejahteraan anak dan remaja, kegiatan patroli dan pengawasan lainnya secara kontiniu oleh polisi dan aparat kemanan lainnya. Usaha-usaha non penal ini dapat meliputi bidang yang sangat luas di seluruh sector kebijakan sosial⁷.

Pencegahan kejahatan (upaya non penal) memfokuskan diri pada campur tangan sosial, ekonomi dan pelbagai area kebijakan publik dengan maksud mencegah terjadinya kejahatan. Bentuk lain dari keterlibatan masyarakat, nampak dari upaya pencegahan situasional dan peningkatan kapasitas masyarakat dalam penggunaan sarana kontrol sosial informal. Peningkatan pencegahan kejahatannya berorientasi pada pelaku atau *offender-centred crime prevention* dan berorientasi pada korban atau *victim-centred crime prevention*⁸.

Tujuan utama dari usaha-usaha non penal bagaimana mampu memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu, secara langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan. Upaya keseluruhan kegiatan preventif non penal itu memiliki kedudukan strategis dalam memegang posisi kunci yang seyogianya terus diintensifkan dan diefektifkan.

Singkronisasi dalam acuan yaitu tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, azas-azas hukum, konsep-konsep hukum dan norma hukum dari konsep hukum yang dilahirkan UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang sebagai payung hukum kebijakan dalam konsep yang diteliti oleh penulis dalam kebijakan penal yakni :

1. Sebelum Terjadinya Kasus

- a. UU No. 40 Tahun 2009 tentang Pers sebagai acuan kebijakan tersimpulkan bahwa pers atau media merupakan sebuah lembaga kemasyarakatan, yang membantu masyarakat dalam berkomunikasi, menyatakan diri, menyampaikan dan menerima pesan atau gagasan, dalam berdialog dan menyerap serta memberitahukan apa yang

⁶ Achmad Ali, dikutip secara tidak langsung “Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicial Peradilan) termasuk interpretasi UU (Legisprudence) Vol. I, (Kencana Prenada Group, 2009). hal. 204

⁷ Refrensi Abintoro Prakoso, “Kriminologi Hukum & Hukum Pidana”, (Penerbit Laksbang Grafika-Yogyakarta), 2013, hal 159.

⁸ Ibid, hal 160

diketahuinya serta wibawa dalam menjaga ketertiban dan perdamaian dimasyarakat⁹. Sebagaimana lebih lanjut pers juga memiliki peranan penting dalam peningkatan pemahaman dalam pencegahan kejahatan di masyarakat baik dari segi sosial, budaya maupun ekonomi hal mana tergambar dalam Pasal 3 ayat (1) sisi peran dan fungsi pers yang disebutkan yakni masing-masing ¹⁰ sebagai pemberi informasi, media pendidikan, media entertainment (penghibur), kontrol sosial. Namun permasalahan lain timbul sehingga sedikit berbenturan dengan pencapaian terhadap tatanan tujuan hukum dan hakekat hukum terhadap nilai hukum yang diemban dalam kebijakan ini yakni : asas kebebasan pers dan juga tujuan pers sebagai lembaga ekonomi tidak jarang sisi pemberitaan cenderung mengalami konflik baru terhadap apa yang diberitakan bahkan yang dipermasalahkan sebagai isu hukum yang hendak dipahamkan kepada masyarakat. Pers juga cenderung berpeluang membuka ruang konflik baru sehingga akan menimbulkkan kejahatan yang baru lagi.

- b. UU No. 2 Tahun 2007 tentang Kepolisian dimana dari uraian pasal perpasal yang telah dituangkan dalam kebijakan ini, peran dan fungsi tanggung jawab Polri telah diamanahkan dalam regulasi pokok Kepolisian ini, menitik tekankan selain penegakan hukum upaya pencegahan sedini mungkin dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam menurunkan angka kriminalitas merupakan bagian yang tidak terpisahkan sebagai tanggung jawab institusi Kepolisian¹¹. Konteks pencegahan dari teori kebijakan pencegahan dan penanggulangan harus menunjang tujuan (*goal*), kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) dan perlindungan masyarakat (*social defence*). Aspek *social welfare* dan *social defence* sangat mengutamakan aspek kesejahteraan dan perlindungan masyarakat yang bersifat imateril, terutama pada tatanan nilai kepercayaan, kebenaran, kejujuran dan keadilan ¹². Ketegasan dalam konsep kebijakan criminal dalam UU ini tegas disatur upaya pendekatan kebijakan non penal sebelum kasus tersebut terjadi (asas preventif) dan juga setelah kasus tersebut terjadi dalam kontek penegak hukum (asas legalitas dan asas subsidiaritas) dengan pendekatan kebijakan penal dalam hal ini penulis fokuskan dalam isu pencegahan dan perlindungan terhadap korban tindak pidana perdagangan orang.
- c. UU No. 2 Tahun 2009 tentang Pengesahan Protokol Palermo dalam mencegah, menindak dan menghukum perdagangan orang. Hal ini merupakan wujud tanggung jawab dan komitmen Negara sebagai Negara peserta yang telah meratifikasi undang-undang secara politik berakibat hukum terhadap tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi kewajibannya. Yakni harus segera dijalankan (*immediately*) dalam arti memaksa (*justiciable*). Atau pemenuhan bertahap (*progressive realization*) artinya tidak memaksa (*non-justiciable*)¹³, dalam “memajukan (*to promote*), melindungi (*to protect*), memenuhi (*to fulfil*) sebagai bagian kewajiban sebagai negara peserta.

2. Setelah Terjadinya Kasus

- a. UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan korban oleh LPSK. Menyikapi isu hukum dalam asas persamaan didepan hukum (equality before the

⁹ Konsideran Menimbang point b bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis, kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

¹⁰ <http://fungsi-pers.blogspot.com/>, diakses pada tanggal 15 Juli 2014, pukul 11.50 wib.

¹¹ Lihat Konsideran Menimbang point b UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian menitiktekan tugas pokok kepolisian meliputi “Pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat Negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia

¹² Barda Nawawi Arief, “Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan”, (Penerbit Prenada Media Group-2007), hal-78

¹³ Ifdhal Kasim, “Hak Sipil dan Politik” Penerbit Elsam-2001 hal xv.

law)¹⁴ yakni “Setiap Pelapor atau korban kejahatan diberi perlindungan hukum dan keamanan yang memadai atas laporannya, agar ia tidak terancam atau terintimidasi baik hak maupun jiwanya. Jaminan perlindungan hukum dan keamanan, diharapkan mampu menciptakan keadaan yang memungkinkan masyarakat untuk tidak merasa takut melaporkan suatu tindak pidana yang diketahuinya kepada penegak hukum karena khawatir atau takut jiwanya terancam oleh pihak tertentu. Dalam praktek yang terjadi acuan kebijakan ini sedikit bertentangan dengan pemahaman pihak penegak hukum khususnya Kepolisian dalam mengakomodir pemenuhan hak-hak dari korban terhadap informasi tentang perkembangan kasus¹⁵. Kepolisian masih terfokus terhadap acuan kebijakan yang tertuang dalam KUHAP yang memiliki kedudukan yang sama dengan UU Saksi dan korban. Meskipun pada kenyataan guna memberikan keselarasan dan keseimbangan atas jaminan terhadap kedudukan korban kebijakan ini bersifat khusus (*lex specialis*) terhadap peristiwa kejahatan perdagangan orang dalam mewujudkan persamaan hak yang sama dimata hukum¹⁶.

- b. PP RI No. 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara dan Mekanisme Pelayanan Terpadu bagi saksi korban trafiking acuan kebijakan ini lebih menitik beratkan bagaimana Negara dalam hal ini pemerintah mampu mewujudkan komitmennya. Sebagai mana dalam konsideran menimbang merujuk secara langsung yaitu : “wujud pelaksanaan atau tindak lanjut ketentuan Pasal 46 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2007 tentang “kewajiban pembentukan ruang pelayanan khusus dan tata cara mekanisme pemeriksaan saksi dan/atau korban diatur dalam Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia¹⁷. Kebijakan ini merupakan tekhnis pelaksana acuan kebijakan dalam UU No. 21 Tahun 2007 atas komitmen yang telah disahkan dalam isu perdagangan orang.
- c. Pepres No. 69 Tahun 2008 tentang Gugus Tugas. Fungsi kebijakan ini juga merupakan kebijakan tekhnis pelaksana dimana Gugus tugas sebagai lembaga koordinatif bertugas mengkoordinasikan upaya pencegahan dan penanganan tindak pidana perdagangan orang. Kebijakan ini merupakan beban tanggung jawab dari implementasi langsung UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang Pasal 58 ayat 7 yang mengatur ketentuan pembentukan Gugus Tugas yakni “Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan organisasi, keanggotaan, anggaran, dan mekanisme kerja gugus tugas pusat dan daerah diatur dengan peraturan presiden.

3. Kebijakan Non Penal di tinjau dari UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang,

a. Sebelum terjadinya kasus.

Konsep pola pendekatan yang diatur dalam komitmen tersebut, jika dikaitkan dengan konsep teori pencegahan awal, dalam penanganan dan upaya pencegahan sebelum terjadinya kejahatan UU No. 21 Tahun 2007 mengatur bagaimana pemerintah pusat, daerah dan internasional dapat melakukan upaya pencegahan melalui¹⁸ :

¹⁴ Lihat Konsideran Menimbang poin b dan Penjelasan UU No. 13 Tahun 2006 tentang perlindungan saksi dan korban.

¹⁵ Penjelasan Pasal 36 ayat 1 yaitu “Yang dimaksud dengan “korban berhak mendapatkan informasi tentang perkembangan kasus yang melibatkan dirinya” dalam ketentuan ini adalah korban yang menjadi saksi dalam proses peradilan tindak pidana perdagangan orang”

¹⁶ Konsideran penjelasan aliena ke-4 UU No. 13 Tahun 2006 “Perlindungan Saksi dan Korban dalam proses peradilan pidana di Indonesia belum diatur secara khusus. Pasal 50 sampai dengan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana hanya mengatur perlindungan terhadap tersangka atau terdakwa untuk mendapat perlindungan dari berbagai kemungkinan pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu, sudah saatnya perlindungan Saksi dan Korban diatur dengan undang-undang tersendiri.

¹⁷ Lihat Pasal 46 ayat 2 UU No. 21 Tahun 2007 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan mekanisme pelayanan terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah

¹⁸ Merujuk Pasal 57 jo 58 jo 59 jo 60 jo 61 UU No. 21 Tahun 2007

- a. Peningkatan kesadaran masyarakat tentang hak-hak perempuan dan anak terutama di daerah.
- b. Peningkatan peran serta masyarakat dan kelompok masyarakat dalam melakukan perlindungan terhadap perempuan dan anak.
- c. Peningkatan program perlindungan dan sosial bagi masyarakat.

Merujuk arah dan tujuan dari pencapaian UU tindak pidana perdagangan orang guna peraturan atau kebijakan itu dapat terlaksana memahami makna hukum ini suatu perintah yang harus dipatuhi oleh semua pihak yang bertanggung jawab. Teori pencegahan Peter Hofnagel sebagai bagian tolak ukur mengemukakan pencegahan itu merupakan upaya yang rasional dalam memanggulangi kejahatan dengan menggunakan sarana penal dan non penal.

Sebagaimana diungkapkan lebih lanjut oleh Petter Hofnagel *"The fields application are the application of criminal law, the mass media and fields of prevention without criminal law application. The press is the channel through which the publicness of the trial proceedings becomes publicity. There are many complaints about the inadequacy of criminal trial reporting in the press, but precious little is being done to improve this channel through regular information. If journalists do not fully understand the ritual in court, what about the defendant and society"*¹⁹

Bidang penerapan merupakan penerapan hukum pidana melalui media publikasi dan pencegahan tanpa penerapan hukum pidana. Publikasi media merupakan upaya peningkatan pemahaman tanpa menimbulkan konflik baru. Bagaimana upaya media melakukan peningkatan dan pemahaman untuk merubah diri dan bersikap solider dalam menjaga kepentingan satu dengan yang lain, untuk menciptakan kondisi yang aman dan damai, diterjemahkan langsung oleh penulis.

Merujuk pada prinsip kebebasan pers sesuai dengan azas keseimbangan dan keselarasan serta praduga tidak bersalah, media massa merupakan alat dalam peningkatan pemahaman masyarakat yang menjunjung nilai-nilai etik profesi jurnalis yang diemban sebagaimana secara tegas diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers.

b. Setelah Terjadinya Kasus

Merujuk konsep kebijakan dalam pendekatan kepada korban dengan kebijakan sosial, strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan. Penyebab kejahatan yang timbul dibanyak Negara merupakan bentuk ketimpangan sosial, diskriminasi rasial dan diskriminasi nasional, standart hidup yang rendah, pengangguran dan kebuta hurufan (kebodohan) diantara golongan besar penduduk.

Serta merta sebagai peserta kongres dan anggota PBB, Indonesia juga merupakan bagian Negara yang terhimbau yakni : "Menghimbau semua anggota PBB untuk mengambil tindakan dalam kekuasaan mereka untuk menghapus kondisi-kondisi kehidupan yang menurunkan martabat kemanusiaan dan menyebabkan kejahatan, yang meliputi masalah-masalah pengangguran, kemiskinan, kebuta hurufan (kebodohan) diskriminasi rasial dan nasional serta macam-macam bentuk ketimpangan sosial"²⁰.

Aspek-aspek sosial sebagai wujud membangun faktor pencapaian sasaran strategi pencegahan, kejahatan dan peradilan pidana dalam konteks pembangunan harus diberikan ruang utama ²¹. Salah satu aspek kebijakan yang kiranya patut mendapat perhatian ialah penggarapan masalah kesehatan jiwa masyarakat (*sosial hygiene*), baik secara individual sebagai anggota masyarakat maupun kesehatan, kesejahteraan keluarga (termasuk kesehatan anak dan remaja) serta masyarakat luas pada umumnya²².

¹⁹ Peter Hoefnagels, "The Other Side of Criminology", Kluwer-Deventer, Holland, hal-67.

²⁰ Barda Nawawi Arief, "Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana" (Penerbit Kencana Prenada Media Group). 2008, hal 47.

²¹ Abintoro Prakoso, 'Kriminologi & Hukum Pidana, Laksabang Grafika-2013, hal-163.

²² Barda Nawawi Arief, Op.cit, hal-50.

Penggarapan “*mental health*”, “*national mental health*”, dan “*child welfare*” sebagai bagian skema pencegahan dalam teori yang dikemukakan oleh Peter Hoefnagels adalah salah satu jalur “*prevention of crime without punishment*” (jalur non penal). Norma hukum yang tergambar dalam konteks pasal ini upaya yang dilakukan antara ilmu alam dan sosial²³.

B. Kebijakan Non Penal dalam regulasi Lokal Khususnya Sumatera Utara Terkait Pencegahan dan Perlindungan Korban Perdagangan Orang (Trafiking)

Beberapa Kebijakan Non Penal yang telah berhasil disahkan dan diundangkan dalam Lembaran Berita Daerah Sumatera Utara yakni :

1. Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2004 Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak.
2. Pergubsu No. 24 Tahun 2005 Tentang RAP Penghapusan Perdagangan(Trafiking) Perempuan dan Anak
3. Peraturan Gubernur Sumatera Utara No. 54 Tahun 2010 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang Provinsi Sumatera Utara
4. Peraturan Gubernur Sumatera Utara No. 53 Tahun 2010 tentang RAP Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
5. Pergubsu No. 20 Tahun 2012 tentang Prosedural Standart Operasional Pelayanan Terhadap Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang Khususnya Perempuan dan Anak di Provsu.

Berbagai kebijakan tersebut membuktikan bahwa Pemerintah Provinsi Sumatera Utara berupaya komit dalam melakukan penanganan dan pencegahan terhadap permasalahan perdagangan orang. Sebagai mana penulis kemukakan yang mengacu pada teori pencegahan sebagai pisau analisis yakni “Teori Peter Hoefnagels” dengan melibatkan seluruh institusi dengan melibatkan berbagai institusi dalam perencanaan pencegahan.

Ketegasan dalam melibatkan semua pihak (SKPD, keluarga dan lingkungan terdekat yakni masyarakat (tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, LSM, ormas, organisasi profesi) (legislatif dan yudikatif) diatur dalam aturan kebijakan yang harapannya dapat dilaksanakan secara terpadu dan terencana dengan baik.

Sebagaimana pada awal penyusunan konsep Peraturan Daerah tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak proses pengajuan/usulannya bertujuan guna ²⁴:

1. Sebagai respon terhadap komitmen global dan nasional mengenai upaya pencegahan dan penghapusan segala bentuk perdagangan orang sekaligus respon atas permasalahan trafiking yang terjadi di Sumatera Utara
2. Agar Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Pemerintah Kab/ Kota, masyarakat, LSM, dan organisasi sosial lainnya menyelenggarakan upaya pencegahan, penghapusan dan penanggulangan terjadinya segala bentuk trafiking perempuan dan anak.
3. Peraturan Daerah ini nantinya akan menjadi dasar pelaksanaan kegiatan Gugus Tugas Daerah dalam rangka upaya pencegahan, penghapusan dan penanggulangan trafiking perempuan dan anak²⁵.

²³ Suteki, “Desain Hukum di Ruang Sosial” Penerbit Thafa Media-2013, hal-25

²⁴ Sumber Biro PP, anak dan KB Setda Provsu, Laporan Histori dan Implementasi Perda No. 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak, hal-2

²⁵ Pasal 12 ayat 1 Perda No. 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (trafiking) perempuan dan anak

4. Untuk melakukan tindakan segera dan berkesinambungan dalam upaya pencegahan, penghapusan dan penanggulangan trafiking perempuan dan anak mengingat semakin meningkatnya korban trafiking di Sumatera Utara.²⁶
5. Membina dan membangun kerjasama dan koordinasi pada tingkat pusat, antar propinsi, antar instansi lintas sektor, organisasi masyarakat dan pemerintah kab/kota.

1. Proses implementasi Kebijakan Non Penal dalam Konteks Lokal (Sumatera Utara)

Sinergitas dalam pencapaian dan pemenuhan draft payung hukum kebijakan daerah tersebut, menjadi satu pokok bahasan bersama pada waktu itu²⁷. Keinginan bersama menjadi pendorong yang kuat guna mewujudkan dasar kebijakan dalam pencegahan terhadap permasalahan pekerja anak khusus perdagangan orang. Pada akhirnya tanggal 6 Juli 2004 Sumatera Utara berhasil melahirkan 2 (dua) aturan kebijakan dalam wujud peraturan daerah salah satunya adalah Perda No. 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) perempuan dan Anak mendahului kebijakan hukum secara nasional.

Secara tertulis kinerja dari Perda No. 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak memberi mandat secara administratif bagi institusi leading sektor dalam melengkapi mekanisme teknis Perda tersebut berfungsi. Sebagaimana mekanisme pencegahan bagi setiap Lurah atau Kepala Desa wajib melakukan pendataan bagi perempuan yang bekerja diluar wilayah Desa/Kelurahan akan diatur secara khusus dalam Keputusan Gubernur Sumatera Utara sebagai bagian Pemerintah Provinsi dalam melaksanakan mekanisme dan tanggung jawabnya memonitor warga yang dikirim ke luar daerah²⁸.

Kemaksimalan pelaksanaan Perda No. 6 Tahun 2004 baru dirasakan setelah disahkannya Peraturan Gubernur sebagai aturan teknis yang menjamin terlaksananya Rencana Aksi Provinsi Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (RAP-PTPO) dengan membentuk Gugus Tugas Provinsi sebagai organisasi kordinasi antar institusi terkait dalam permasalahan perdagangan orang²⁹.

Bagian sistem kordinasi lembaga dengan mekanisme layanan terus melakukan penguatan dalam pencegahan dan perlindungan perdagangan orang. Tanggung jawab seluruh *stakeholder* pemerintah benar-benar difungsikan dalam mengambil peran pemenuhan kebijakan non penal ditataran Provinsi Sumatera Utara. Sesuai aturan kebijakan sebagai mekanisme kerja upaya penguatan pencegahan tindak pidana perdagangan orang dilakukan melalui pembentukan beberapa perangkat inti yaitu :

a. Pembentukan Gugus Tugas Provinsi Sumatera Utara

Gugus Tugas terbentuk berdasarkan Pasal 58 ayat (7) UU no. 21 Tahun 2007, secara teknis mekanisme kerja lembaga atau organisasi ini diatur dalam kebijakan Peraturan Presiden No. 69 Tahun 2008. Organisasi ini berfungsi sebagai kordinasi antar institusi yang bertugas mengkordinasikan semua upaya pencegahan dan penanganan tindak pidana perdagangan orang.

Struktur keorganisasian dalam mekanisme kerja ditanggung jawabi oleh Ketua, dan dibantu Ketua Harian dan selanjutnya Anggota yang terdiri dari tiap-tiap institusi. Level Gugus Tugas di Pusat misalnya, posisi tertinggi ditanggung jawabi oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Ketua Harian ditanggung jawabi oleh Menteri

²⁶ Merujuk konsideran penjelasan Perda No. 6 tahun 2004 alinea 4

²⁷ Edy Ikhsan, dkk, "Ibid", hal 65

²⁸ Pasal 10 Perda No. 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (tarfiking) perempuan dan anak

²⁹ Pasal 11 Perda No. 6 Tahun 2004 jo. Pergubsu No. 53 Tahun 2010 jo. Pergubsu No. 54 Tahun 2010

Negara Pemberdayaan Perempuan dan keanggotaan terdiri dari 19 (Sembilan belas) institusi sejajar Departemen atau Kementerian.

Tingkat Provinsi Sumatera Utara pembentukan gugus tugas dibentuk melalui Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2005 dan selanjutnya diperpanjang berdasarkan Peraturan Gubernur No. 54 Tahun 2010. Struktur keorganisasian ditanggungjawab langsung yakni Ketua sebagai Sekretaris Daerah Provinsi Sumatera Utara, Ketua Harian Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak dan KB dan keanggotaan terdiri dari 17 (tujuh belas) institusi sejajar pelaksana teknis di Sumatera Utara.

b. Pembentukan P2TP2A Provinsi Sumatera Utara

Pola pikir yang mendasari pemantapan dalam pembentukan P2TP2A di Sumatera Utara, Biro Pemberdayaan Perempuan memandang adanya kebutuhan yang dianggap penting untuk menyegerakan dan memenuhi kebutuhan pelayanan. Kebutuhan mana yang dianggap penting dan sangat berkaitan erat dengan beberapa layanan untuk melakukan pencegahan dan perlindungan korban yakni bidang pendidikan, kesehatan, dan lingkungan hidup, ekonomi dan tenaga kerja, hukum serta informasi perlindungan korban, sebagaimana dikemukakan oleh Peter Hoefnagels.³⁰

“Child welfare, rehabilitation, sosial work and health care try to help the individual who is in sosial distress or at risk. Here too, the disciplinary sciences and the science of sosial work are applied. Civil and administrative law consist of the same norms as those which criminal law is protecting by sanctions (person and property in many forms). Actually, civil and administrative law have a normatif effect even before they are applied by the courts and thus serve to prevent crime”

Kesejahteraan anak, rehabilitasi, pekerjaan sosial dan perawatan kesehatan mencoba untuk membantu individu yang berada dalam penderitaan sosial atau yang berisiko. Di sini juga, disiplin ilmu dan pengetahuan sebagai relawan atau pekerja sosial diperlukan. Hukum perdata dan administrasi yang memiliki norma yang sama seperti halnya hukum pidana dapat melindungi dengan sanksi (orang dan harta benda dalam berbagai bentuk). Kenyataannya, hukum perdata dan administrasi memiliki kemampuan efek normatif sebelum bekerjanya penegakan hukum dengan demikian fungsi pencegahan kejahatan efektif (terjemahan langsung penulis).

Wujud komitmen masyarakat ini lebih mengharapkan terbentuknya layanan terpadu tersebut. Bagaimana masyarakat mampu urung rembuk berpartisipasi, peduli dan bersedia mengembangkan wahana layanan yang sifatnya terpadu. Dengan adanya komitmen masyarakat, mau tidak mau dukungan dari pemerintah harus bergerak untuk bersinergi dalam pelayanan rehabilitasi mental, kesehatan, dan fisik korban.

P2TP2A sebelum dibentuk di Medan yang merupakan barometer layanan di Sumatera Utara telah memiliki Pusat Layanan di Rumah Sakit Bhayangkara Poldasu (Pusyandu), yang terbentuk pada tahun 2007. Fasilitas tersebut sebagai wujud komitmen Polda Sumatera Utara dalam menyikapi mandat kesepakatan bersama yang telah dilahirkan para elit pimpinan pada tahun 2006.³¹

Cita-cita P2TP2A diharapkan mampu mewujudkan wahana pelayanan, perencanaan bagi perempuan dan anak. Hal itu bertujuan guna pemenuhan informasi dan kebutuhan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, politik, hukum, perlindungan dan penanggulangan tindak kekerasan khususnya perdagangan orang. Sebagai layanan tersebut adalah mandat UU No. 21 Tahun 2007 tentang PTPPO (Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang) sekalipun belum disahkan, pada saat telah diluncurkannya kampanye pembentukan di tiap daerah oleh Kementerian pemberdayaan perempuan.³²

³⁰ G. Peter Hoefnagels, “The Other Side Criminologi, an inversion of the concept of crime” Kluwer-Deventer, Holland. Hal-68

³¹ Dasar Kesepakatan 3 Menteri dan Kapolri dalam mewujudkan tanggung jawab dalam pelayanan terpadu korban kekerasan terhadap perempuan

³² Buku Panduan Pemantapan dan Pengembangan Pusat Layanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), diperbanyak Kementerian Pemberdayaan Perempuan tahun 2005. Hal-15

Konsep pencegahan³³ sebagai alat bantu dalam mengukur dan memotret keseriusan pemerintah sebagai pengemban mandat dan tanggung jawab institusi dalam pemangku kewajiban. Perintah UU No. 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, sebagaimana yang telah disebutkan dalam kerangka teori Peter Hoefnagels³⁴, tetap berupaya komit meskipun dalam fakta real kemaksimalan sebagai arah dan tujuan belum mampu terwujud.

IV. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana pembahasan yang telah disimpulkan dalam bab per bab sebelumnya maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan non penal dalam regulasi secara nasional dan lokal khususnya Sumatera Utara menjadi satu acuan yang cukup penting guna mengantisipasi dan memperkecil maraknya tindak pidana kejahatan perdagangan orang di Sumatera Utara. Sebagaimana acuan penulis dalam analisis “teori pencegahan” Pemerintah Provinsi Sumatera Utara berupaya komit mengatur sistem kebijakan, sebagai acuan institusi atau SKPD agar komit dalam program perencanaan dalam mencegah dan melindungi korban perdagangan orang (non penal), yang dibagi dalam 2 (dua) model pendekatan yakni :
 - a. Pertama sebelum terjadinya kasus dalam wujud pencegahan mempergunakan kebijakan di luar hukum pidana (non penal) berupa tindakan pencegahan, penangkalan dan pengendalian sebelum tindak pidana terjadi. Secara tegas telah diatur wujud komitmen masing-masing institusi penanggung jawab dalam melakukan pencegahan, penangkalan dan pengendalian dan bahkan juga bagian melindungi korban.
 - b. Kedua setelah terjadinya kasus berupa perlindungan korban perdagangan orang (Trafiking) melalui pemulihan fisik dan fhisikis (pasca trauma) di unit-unit layanan terpadu atau DIC (*Drop In Center*) rumah aman (P2TP2A). Penempatan korban dalam layanan terpadu wadah sebagai implementasi langsung terhadap perlindungan korban dalam memudahkan assessment awal terhadap pemberian layanan apa yang paling dibutuhkan oleh korban tindak pidana perdagangan orang berupa (Reintegrasi Sosial, Rehabilitasi (kesehatan dan social), Pemulangan dan Bantuan Hukum dalam pengajuan restitusi). Layanan terpadu ini juga menjadi bagian penting dalam merehabilitasi korban guna mengantisipasi agar korban tidak mengalami peristiwa untuk kedua kalinya.
2. Upaya penguatan kebijakan non penal sebagai wujud pencegahan tindak pidana perdagangan orang di Sumatera Utara merujuk teori komunikasi dan kepemimpinan dari Jhon Baldoni efektifitas pencapaian kebijakan non penal diwujudkan melalui :
 - a. Pembentukan Gugus Tugas Provinsi sebagai lembaga atau organisasi koordinatif antar institusi SKPD terkait di jajaran Sumatera Utara. Sebagaimana wujud komitmen Provinsi, tugas dan tanggung jawab satuan teknis dari masing-masing institusi penanggung jawab yakni : berfungsi mengkoordinasikan pelaksanaan pencegahan dan partisipasi di tanggung jawabi dan di koordinir oleh Dinas Pendidikan Provsu, fungsi layanan bidang rehabilitasi kesehatan, social, pemulangan dan reintegrasi ditanggung jawabi dan dikoordinir oleh Dinas Kesehatan dan Dinas Kesejahteraan Sosial Provsu, fungsi layanan pengembangan norma hukum, perlindungan dan penegakan hukum ditanggung jawabi dan dikoordinir oleh Kanwil Hukum dan HAM, Reskrim Polda Sumut dan Biro Hukum Setda Provsu, serta fungsi layanan koordinasi dan kerjasama yang ditanggung jawabi dan di koordinir oleh Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak

³³ Lihat UU No. 21 Tahun 2007 Pasal 57 (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah, Masyarakat, dan keluarga wajib mencegah terjadinya tindak pidana perdagangan orang, (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membuat kewajiban, program, kegiatan dan mengalokasikan anggaran untuk melaksanakan pencegahan dan penanganan masalah perdagangan orang.

³⁴ G. Peter Hoefnagels.Op.cit, hal-55

dan KB Setda Provsu. Acuan kebijakan tersebut tertuang rapi dalam Pergubsu No. 53 Tahun 2010 tentang RAP (Rencana Aksi Provinsi) Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang sebagai kebijakan perencanaan masing-masing unit SKPD.

- b. Mekanisme Koordinasi yang telah ada sebagai bagian penguatan Gugus Tugas antar SKPD dengan acuan Pasal 10 dan 19 Pergubsu No. 54 Tahun 2010, berfungsi sebagai acuan dalam mensinergikan kesinambungan program yang disusun melalui : Rapat Koordinasi Provinsi secara berkala minimal 1 (satu) kali dalam setahun, Rapat Kordinasi Pleno secara berkala 1 (satu) kali dalam 4 (empat) bulan, Rapat Kordinasi Sub Gugus Tugas yang dilaksanakan 1 (satu) kali dalam 2 (dua) bulan, tidak mampu berjalan maksimal, dalam memotivasi SKPD lainnya dalam penyusunan program aksi dimasing-masing institusi penanggung jawab layanan. Sehingga kesempatan dalam mewujudkan komitmen kebijakan non penal dalam upaya pencegahan dan perlindungan korban tindak pidana perdagangan orang (trafiking) di Sumatera Utara cenderung tidak berdampak secara signifikan mengurangi korban tindak pidana perdagangan orang.
3. Kelemahan dan Kendala implementasi kebijakan non penal dalam upaya pencegahan dan melindungi korban tindak pidana perdagangan orang (trafiking) di Sumatera Utara dapat dilihat dari dua factor utama yakni eksternal dan internal namun pada dasarnya bisa dikategorikan sebagai peluang dan kekuatan jika tiap institusi mampu mensinergikan peluang dan kekuatan tersebut, yaitu :
 - a. Faktor Internal sebagai bagian kekuatan namun tidak mampu dimanfaatkan semisal konteks kemauan dan kemampuan dari institusi aparaturnya sebagai pemangku tanggung jawab. Kelemahan mana cukup berpengaruh dari perkembangan masyarakat yang cukup signifikan dibandingkan dengan memanfaatkan tokoh adat dan masyarakat dalam upaya peningkatan kewaspadaan masyarakat, serta memfungsikan organisasi kemasyarakatan yang nota bene memiliki keterbatasan dalam dukungan financial namun tidak dijadikan peluang sebagai potensi diri dari Gugus Tugas dalam melakukan perencanaan, hal mana juga tingkat pemahaman antar institusi penanggung jawab sehingga cenderung melemahkan pola kordinasi yang telah terbangun sebelumnya perlahan redup dan tidak berkembang, hal itu juga lebih dipersulit dengan sistem monitoring dan pengawasan yang tidak terencana dan pergantian antar institusi tertinggi dari struktur SKPD sehingga mengurangi semangat kerja masing-masing staff institusi penanggung jawab.
 - b. Faktor Eksternal sebagai kendala yang cukup sulit melakukan kompromi perbaikan dalam penguatan mekanisme yang telah ada dan bahkan telah baku yakni : Kebijakan atau UU dan Budaya. Namun dikarenakan permasalahan internal diatas akhirnya cenderung terkendala dan macet dalam memaksimalkan implementasi kebijakan non penal dalam pencegahan dan perlindungan korban tindak pidana perdagangan orang. Contoh meskipun aturan kebijakan lokal telah mengatur secara tegas acuan dan mekanisme tanggung jawab anggota Gugus Tugas dimasing-masing institusi namun terkendala dari ketidak mauan dan keinginan dari pemangku tanggung jawab tersebut. Disamping itu masih terdapatnya multitafsir dari aturan kebijakan tertulis yang ada cenderung memberikan ketidak sinkronan dalam melindungi korban tindak pidana perdagangan orang. Misalnya antara Kebijakan Penal UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dengan KUHAP sebagai pemberian informasi kepada korban sebagai hak yang patut diberi, aparaturnya penegak hukum cenderung mengabaikan dengan landasan informasi hanya berhak diberi kepada pelaku saja. Demikian juga halnya ke-akuan azas kebebasan pers, sehingga memberikan ruang konflik baru dengan pengabaian tujuan. Disamping itu strategi pelibatan tokoh adat sebagai bagian yang sangat memahami norma hukum adat, tidak dijadikan sebagai peluang dan potensi dalam mendorong sinergitas dalam memperkuat masyarakat dalam menangkal

sumber konflik misalnya arus globalisasi yang telah beradaptasi di lingkungan masyarakat.

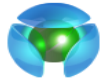
B. Saran

1. Agar kebijakan non penal yang telah dilahirkan tidak sebatas janji tertulis semata, sistem pencegahan dan perlindungan korban tindak pidana perdagangan orang yang telah dilahirkan tersebut efektif dan maksimal perlu pengembangan strategi penguatan, perencanaan, serta sistem monitoring dan evaluasi secara berkala dengan melibatkan Lembaga Swadaya Masyarakat dan Akademisi sehingga pencapaian program dari satuan kerja dimasing-masing Gugus Tugas Provinsi Sumatera Utara terukur dan nyata. Mekanisme teknis penyusunan dalam wujud Rencana Aksi Provinsi tetap menjadi acuan teknis SKPD dalam mewujudkan komitmennya dalam perencanaan program kerja sekaligus mekanisme monitoring secara bersama di masing-masing institusi SKPD, sehingga kemaksimalan akan lebih terukur kembali jika strategi pendekatan dengan melibatkan peran serta Lembaga Swadaya Masyarakat dan Akademisi dalam menyusun rangkaian kebijakan non penal lebih lanjut akan lebih terarah.
2. Agar pencapaian kebijakan non penal dalam pencegahan dan perlindungan korban tindak pidana perdagangan orang di Sumatera Utara tidak bersifat administrasi dan pencitraan maka diperlukan komitmen dari institusi SKPD terkait berupa :
 - a. Perlu diatur wujud punishment dan reward sebagai bagian motivasi untuk berbuat melalui kompetisi persaingan dalam mewujudkan tanggung jawab pengayoman dari institusi SKPD dan penegak hukum, sehingga citra Negara sebagai wujud pelindung lebih nyata dan efektif tercapai.
 - b. Perlu peningkatan kapasitas institusi SKPD terkait dalam keanggotaan Gugus Tugas dalam upaya Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang Provinsi Sumatera Utara secara simultan, guna pencapaian kemaksimalan dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam wujud solidaritas dalam upaya pengurangan dan pencegahan tindak perdagangan orang.
 - c. Perlu pelibatan komitmen media pers dalam memfungsikan peran tanggung jawab dalam peningkatan informasi dan pendidikan kepada masyarakat, sehingga pencapaian dalam fungsi kontrol sosial dalam mewujudkan kewaspadaan dan tindak kejahatan itu tidak terulang kembali kepada korban tindak pidana perdagangan orang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Achmad, dikutip secara tidak langsung “*Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicial Peradilan) termasuk interpretasi UU (Legisprudence) Vol. I*, (Kencana Prenada Group, 2009)
- _____. 2000 *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta :PT. Toko Agung Tbk.
- Arief, Barda Nawawi, “*Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*”, (Kencana Perdana Media group), 2011
- _____, “*Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*”, (Penerbit Prenada Media Group-2007)
- Irianto, Sulistyowati dan Shidarta, “*Metode Penelitian Hukum konstelasi dan Refleksi*” (Yayasan Obor, 2011)



Ikhsan, Edy, dkk, *Menuju Perlindungan Anak Yang Holistik*, Medan : Pusaka Indonesia-ILO Ipec, 2005

Kasim, Ifdhal, *"Hak Sipil dan Politik"* Penerbit Elsam-2001

Muladi dan Arief, Barda Nawawi. 1984. *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung : Alumni Bandung.

Mulyadi, Mahmud. 2008. *Criminal Policy*, Medan : Pustaka Bangsa Press.

Prakoso, Abintoro, *"Kriminologi Hukum & Hukum Pidana"*, (Penerbit Laksbang Grafika-Yogyakarta), 2013

Peter Hoefnagels, *"The Other Side of Criminology"*, Kluwer-Deventer, Holland.

Suteki, *"Desain Hukum di Ruang Sosial"* Penerbit Thafa Media-2013

Buku Panduan Pemantapan dan Pengembangan Pusat Layanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), diperbanyak Kementerian Pemberdayaan Perempuan tahun 2005

Peraturan Perundang-undangan

UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian

UU No. 13 Tahun 2006 tentang perlindungan saksi dan korban

UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

Perda No. 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (trafiking) perempuan dan anak

Kesepakatan 3 Menteri dan Kapolri dalam mewujudkan tanggung jawab dalam pelayanan terpadu korban kekerasan terhadap perempuan

Internet

<http://fungsi-pers.blogspot.com/>, diakses pada tanggal 15 Juli 2014, pukul 11.50 wib

Laporan Histori dan Implementasi Perda No. 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak