

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tindak pidana perdagangan orang (TPPO) merupakan salah satu bentuk kejahatan transnasional terorganisir yang paling kompleks, masif, dan membahayakan hak asasi manusia di seluruh dunia. TPPO tidak hanya sekadar melibatkan pemindahan atau perekrutan orang secara ilegal, tetapi juga mencakup praktik-praktik eksploitasi yang melecehkan martabat dan kemanusiaan korban. Menurut *TIP Report 2024*, saat ini diperkirakan terdapat lebih dari 27 juta orang yang menjadi korban perdagangan orang di seluruh dunia, dengan mayoritas korban merupakan perempuan dan anak-anak yang dieksploitasi untuk berbagai kepentingan ekonomi dan seksual. Hartono dkk. (2023: 212) juga menegaskan bahwa peran aparat penegak hukum, khususnya kepolisian, sangat penting dalam melindungi kelompok rentan seperti perempuan dan anak dari berbagai bentuk kekerasan dan eksploitasi yang berakar pada lemahnya sistem sosial dan hukum.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) menegaskan bahwa TPPO adalah salah satu bisnis ilegal paling menguntungkan di dunia setelah narkoba dan perdagangan senjata, dengan keuntungan mencapai miliaran dolar setiap tahunnya (UNODC, 2020: 2). Fenomena ini semakin memperlihatkan bahwa TPPO tidak hanya terjadi di negara berkembang, tetapi juga melibatkan negara maju sebagai negara tujuan, dengan jaringan yang terorganisir lintas batas negara dan aktor-aktor yang terhubung dengan kejahatan terorganisir lainnya.

Di Indonesia, TPPO menjadi isu nasional yang terus menimbulkan keprihatinan mendalam. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPPA) mencatat bahwa kasus TPPO di Indonesia terus meningkat setiap tahunnya, dengan modus yang semakin beragam dan pelaku yang semakin terorganisir (KemenPPPA, 2022). Kondisi ini diperburuk oleh tingginya angka kemiskinan, rendahnya tingkat pendidikan, kesenjangan gender, serta lemahnya penegakan hukum, yang membuat perempuan dan anak-anak Indonesia menjadi kelompok paling rentan terhadap eksploitasi dalam berbagai bentuk, baik seksual, ekonomi, maupun biologis. Pemikiran serupa juga ditegaskan oleh Hartono (2021) yang menyatakan bahwa perlindungan terhadap kelompok rentan, khususnya perempuan dan anak, harus ditempatkan sebagai prioritas utama dalam sistem hukum nasional karena berkaitan langsung dengan martabat manusia dan keadilan sosial.

Selain itu, TPPO merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi dan berbagai instrumen hukum internasional. TPPO tidak hanya menghancurkan masa depan korban, tetapi juga melemahkan sistem hukum dan keamanan negara, serta merusak struktur sosial masyarakat. Oleh karena itu, TPPO telah diakui sebagai *extraordinary crime*, atau kejahatan luar biasa, yang memerlukan penanganan khusus dan pendekatan hukum yang berorientasi pada perlindungan korban serta efektivitas penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana modern (Hartono, 2022:38–41).

Dalam konteks hukum internasional, *Palermo Protocol* 2000 yang diratifikasi melalui UU No. 14 Tahun 2009 menegaskan bahwa TPPO mencakup

perekrutan, pengangkutan, penampungan, atau penerimaan orang dengan ancaman kekerasan, penipuan, atau penyalahgunaan posisi rentan untuk tujuan eksploitasi. Eksploitasi di sini memiliki cakupan luas, termasuk eksploitasi seksual, kerja paksa, perbudakan, pengambilan organ tubuh, dan bentuk eksploitasi lainnya (Lo, 2024). Hal ini menunjukkan bahwa TPPO adalah konsep hukum pidana yang dinamis, yang menuntut negara untuk selalu menyesuaikan penegakan hukumnya dengan perkembangan modus kejahatan modern.

Dengan demikian, TPPO merupakan fenomena kejahatan global yang memiliki dimensi lokal di setiap negara, termasuk Indonesia. Setelah memahami bagaimana TPPO menjadi kejahatan transnasional dengan modus yang terus berkembang dan dampak yang merusak tatanan sosial serta hukum nasional, maka penting untuk menelaah bagaimana regulasi TPPO di Indonesia merespons kejahatan ini, yang akan dibahas pada bagian berikutnya.

Sebagai salah satu negara pengirim, transit, dan tujuan TPPO, Indonesia telah mengambil langkah progresif dengan meratifikasi *Palermo Protocol 2000* melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2009. Ratifikasi ini menegaskan komitmen Indonesia untuk bekerja sama secara global dalam mencegah, menindak, dan menghukum perdagangan orang, terutama perempuan dan anak yang menjadi korban utama dalam kasus-kasus TPPO (Lo, 2024; UNODC, 2020). Komitmen ini diwujudkan lebih lanjut dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU TPPO) yang menjadi landasan hukum nasional dalam menanggulangi TPPO di Indonesia.

Menurut Sahetapy dkk. (2022), lahirnya UU TPPO merupakan respons atas meningkatnya kasus perdagangan orang di Indonesia, khususnya kasus-kasus

trafficking untuk eksploitasi seksual, pekerja migran *nonprosedural*, hingga pengambilan organ tubuh yang marak terjadi sejak dekade 1990-an (Sahetapy dkk., 2022). UU TPPO hadir dengan tujuan utama yaitu memberikan perlindungan hukum bagi korban dan menindak tegas pelaku TPPO demi terciptanya keadilan hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Perlindungan terhadap korban perdagangan orang merupakan tanggung jawab negara dan bagian dari upaya penegakan hak asasi manusia (Hartono dkk., 2023 : 150).

Dalam Pasal 1 UU TPPO, perdagangan orang didefinisikan sebagai perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang, atau memberi bayaran atau manfaat, untuk tujuan eksploitasi atau menyebabkan orang tereksplotasi (Putri & Ridwan, 2019: 174). Eksploitasi yang dimaksud dalam UU TPPO memiliki cakupan luas, meliputi eksploitasi seksual, kerja paksa, perbudakan, penghambaan, pengambilan organ tubuh, atau praktik-praktik lain yang melanggar hak asasi manusia dan martabat korban (Hartini & Lestari, 2020).

UU TPPO Indonesia mengadopsi tiga elemen utama definisi TPPO dari *Palermo Protocol*, yaitu *act* (perbuatan), *means* (cara), dan *purpose* (tujuan). Elemen perbuatan meliputi semua proses perekrutan hingga penerimaan korban, elemen cara meliputi ancaman, paksaan, penipuan, penyalahgunaan posisi rentan, sedangkan elemen tujuan adalah melakukan eksploitasi dalam bentuk apapun (Das dkk., 2023: 110 - 112). Dengan tiga elemen ini, UU TPPO menegaskan bahwa perdagangan orang bukan sekadar perpindahan ilegal, melainkan bentuk kejahatan

terorganisir yang merendahkan harkat dan martabat manusia (Lo, 2024).

Namun demikian, meskipun UU TPPO telah hadir sebagai regulasi komprehensif, implementasinya di lapangan menghadapi tantangan yang kompleks. Salah satu persoalan mendasar yang kerap muncul adalah keterbatasan pemahaman aparat penegak hukum terhadap konstruksi unsur-unsur tindak pidana perdagangan orang. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa aparat sering mengalami kesulitan dalam menafsirkan unsur delik, terutama ketika berhadapan dengan modus-modus baru seperti pemanfaatan teknologi digital atau praktik *surrogate mother* yang belum secara eksplisit diatur dalam regulasi (Susetiyo, 2022; Ayupratiwi, 2022: 240-24). Hal ini sejalan dengan laporan UNODC (2020) dan TIP Report 2024 yang menegaskan bahwa kapasitas aparat dalam membuktikan unsur delik TPPO masih lemah, sehingga berdampak pada rendahnya angka penegakan hukum dibandingkan dengan besarnya jumlah kasus yang teridentifikasi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa peningkatan kapasitas interpretasi hukum aparat penegak hukum menjadi kebutuhan mendesak, agar norma UU TPPO tidak hanya berhenti sebagai norma deklaratif, melainkan dapat diimplementasikan secara efektif dalam praktik peradilan.

Selain itu, UU TPPO menghadapi tantangan terkait kekaburan norma (*vagueness of norm*) yang terdapat dalam beberapa pasalnya. Kekaburan norma terjadi ketika bunyi pasal masih bersifat multitafsir atau tidak memiliki batasan definisi yang jelas dalam implementasi (Askarial, 2018 : 18). Salah satu contoh nyata adalah pada Pasal 1 UU TPPO, khususnya frasa “posisi rentan” dan “pemanfaatan Organ reproduksi untuk mendapatkan keuntungan”. Kedua frasa ini menimbulkan pertanyaan tentang cakupan makna dan batasannya dalam praktik

penegakan hukum di lapangan (Mertokusumo, 2019 : 20).

Padahal, praktik TPPO di lapangan telah berkembang dengan modus-modus baru yang memanfaatkan celah kekaburan norma ini. Praktik *surrogate mother* komersial misalnya, pada dasarnya memiliki unsur perekrutan perempuan dari kalangan miskin atau rentan untuk tujuan pemanfaatan organ reproduksi mereka demi keuntungan ekonomi pelaku atau agen *surrogacy*. Namun, hingga kini belum ada satu pun kasus *surrogate mother* komersial yang diproses dengan UU TPPO karena aparat penegak hukum masih meragukan apakah praktik ini termasuk dalam definisi perdagangan orang (Tanderup dkk., 2015; Miralles, 2017).

Dengan demikian, meskipun Indonesia telah memiliki regulasi TPPO yang relatif komprehensif, tantangan besar masih muncul dalam implementasi dan interpretasi norma hukumnya. Permasalahan ini menjadi relevan untuk dikaji lebih lanjut, terutama dalam konteks analisis yuridis Pasal 1 UU TPPO terkait praktik *surrogate mother* komersial yang hingga saat ini belum diatur secara tegas dalam sistem hukum nasional.

Meskipun Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU TPPO) yang secara normatif dianggap komprehensif, namun dalam praktik penegakan hukumnya masih menghadapi tantangan besar, khususnya terkait kekaburan norma (*vagueness of norm*) dalam beberapa ketentuan pasalnya. Kekaburan norma terjadi ketika bunyi atau rumusan pasal masih bersifat umum dan multitafsir, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi aparat penegak hukum dalam mengimplementasikannya (Askarial, 2018 : 24).

Menurut Sudikno Mertokusumo (2019), kekaburan norma adalah suatu

kondisi ketika hukum tidak memberikan kejelasan makna terhadap peristiwa hukum yang diatur, sehingga memerlukan interpretasi mendalam untuk menentukan cakupan dan batasannya (Mertokusumo, 2019). Kekaburan norma pada dasarnya dapat menimbulkan ketidakadilan, baik bagi korban yang tidak mendapatkan perlindungan hukum yang optimal, maupun bagi pelaku yang dituntut dengan pasal yang tafsirannya belum pasti (Weppy Susetiyo, 2025: 17-18).

Dalam konteks UU TPPO, salah satu ketentuan yang memiliki kekaburan norma adalah Pasal 1 yang memuat definisi perdagangan orang. Dalam ketentuan ini, terdapat frasa “posisi rentan” dan “pemanfaatan Organ reproduksi untuk mendapatkan keuntungan” yang belum memiliki batasan tegas dalam pelaksanaan penegakan hukumnya (Ridwan, 2017). Frasa “posisi rentan” misalnya, secara normatif dimaknai sebagai kondisi ketika seseorang tidak memiliki pilihan lain atau berada dalam keadaan yang mengharuskannya tunduk pada kehendak pihak lain karena faktor kemiskinan, pendidikan rendah, atau ketergantungan ekonomi (Hartini & Lestari, 2020). Namun dalam praktik, banyak aparat penegak hukum yang belum memahami indikator posisi rentan secara mendalam, sehingga kesulitan dalam membuktikan unsur tersebut di pengadilan (Askarial, 2018).

Begitu pula dengan frasa “pemanfaatan Organ reproduksi untuk mendapatkan keuntungan” yang menimbulkan pertanyaan tentang cakupan maknanya. Pasal 1 UU TPPO hanya menyebutkan secara umum tanpa memberikan penjelasan rinci tentang organ tubuh apa saja yang dimaksud selain Organ reproduksi. Kondisi ini berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran di tingkat penyidikan, penuntutan, hingga pemidanaan di pengadilan (Weppy Susetiyo, 2025: 17- 18). Padahal, dalam praktik TPPO modern, bentuk eksploitasi organ tubuh tidak

hanya sebatas Organ reproduksi atau ginjal yang sering diidentifikasi, tetapi juga organ reproduksi seperti rahim dalam praktik *surrogate mother* komersial (Tanderup dkk., 2015: 6 - 7).

Menurut penelitian Tanderup dkk. (2015), praktik *surrogate mother* komersial di banyak negara berkembang melibatkan perempuan miskin yang direkrut untuk “menyewakan rahimnya” demi keuntungan agen *surrogacy* atau pasangan kaya, sehingga praktik ini memiliki unsur perekrutan, penyalahgunaan posisi rentan, dan tujuan eksploitasi organ tubuh perempuan (Tanderup dkk., 2015). Dalam perspektif teori kekaburan norma, kondisi ini menunjukkan perlunya interpretasi hukum mendalam terhadap Pasal 1 UU TPPO agar praktik *surrogate mother* komersial yang memiliki unsur TPPO dapat dijerat dengan hukum pidana yang berlaku.

Dengan demikian, kekaburan norma dalam Pasal 1 UU TPPO menjadi tantangan besar dalam penegakan hukum perdagangan orang di Indonesia. Kekaburan ini juga membuka celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku kejahatan transnasional dengan modus baru, termasuk *surrogate mother* komersial yang belum diatur secara tegas dalam sistem hukum Indonesia.

Setelah memahami adanya kekaburan norma dalam Pasal 1 UU TPPO, penting untuk meninjau fenomena *surrogate mother* sebagai salah satu bentuk praktik yang berpotensi masuk dalam definisi tindak pidana perdagangan orang. *Surrogate mother* atau ibu pengganti adalah praktik dimana seorang perempuan mengandung dan melahirkan anak untuk orang lain berdasarkan perjanjian tertentu. Dalam praktik global, *surrogacy* terbagi menjadi dua bentuk, yaitu *surrogacy* altruistik dan *surrogacy* komersial (Tanderup dkk., 2015).

Surrogacy altruistik adalah praktik *surrogate mother* yang dilakukan tanpa imbalan ekonomi, biasanya terjadi dalam lingkaran keluarga dekat atau teman dengan tujuan membantu pasangan yang mengalami infertilitas (Wilkinson, 2016). Sementara itu, *surrogacy* komersial melibatkan transaksi finansial dimana perempuan direkrut untuk “menyewakan rahimnya” demi keuntungan pihak lain, seperti agen *surrogacy* atau pasangan kaya yang menginginkan anak. Dalam konteks ini, *surrogacy* komersial memiliki dimensi eksploitasi ekonomi dan struktural terhadap perempuan dari kalangan miskin (Tanderup dkk., 2015).

Penelitian Brandão dkk. (2022) menunjukkan bahwa *surrogacy* komersial di banyak negara berkembang seringkali melibatkan perempuan yang berada dalam posisi rentan secara ekonomi dan sosial, sehingga mereka tidak memiliki pilihan lain selain menerima tawaran menjadi *surrogate mother* demi memenuhi kebutuhan hidup keluarganya (Brandão dkk., 2022: 263 - 265). Kondisi ini menunjukkan adanya unsur penyalahgunaan posisi rentan sebagaimana dimaksud dalam definisi perdagangan orang di *Palermo Protocol* dan UU TPPO Indonesia.

Selain itu, praktik *surrogate mother* komersial juga memiliki unsur pemanfaatan organ tubuh, yaitu rahim perempuan, untuk tujuan memperoleh keuntungan ekonomi oleh pihak ketiga. Wilkinson (2016) menyebutkan bahwa praktik ini bukan sekadar kontrak reproduksi, melainkan bentuk eksploitasi tubuh perempuan yang menempatkan perempuan sebagai objek komoditas reproduksi di pasar global (Wilkinson, 2016). Dalam konteks TPPO, pemanfaatan rahim perempuan untuk tujuan komersial dapat dikategorikan sebagai eksploitasi organ tubuh lain selain Organ reproduksi, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 UU TPPO.

Namun demikian, hingga saat ini belum ada satu pun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur secara tegas tentang *surrogacy*, baik altruistik maupun komersial. UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan hanya mengatur praktik bayi tabung (IVF) dalam konteks istri dan suami sah, sedangkan PP No. 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi juga tidak menyinggung *surrogacy* sebagai bagian dari layanan kesehatan reproduksi di Indonesia (Hartini & Lestari, 2020). Kekosongan pengaturan ini memunculkan celah hukum yang memungkinkan praktik *surrogate mother* komersial berkembang di Indonesia tanpa pengawasan negara.

Dalam perspektif hukum pidana, praktik *surrogate mother* komersial memiliki unsur-unsur TPPO, yaitu perekrutan perempuan dengan motif ekonomi, penyalahgunaan posisi rentan, serta tujuan eksploitasi rahim untuk keuntungan finansial pelaku atau agen *surrogacy* (Tanderup dkk., 2015; Miralles, 2017). Oleh karena itu, melalui interpretasi mendalam terhadap Pasal 1 UU TPPO, praktik ini sebenarnya berpotensi untuk dikategorikan sebagai tindak pidana perdagangan orang di Indonesia.

Dengan demikian, memahami *surrogate mother* dalam kerangka TPPO menjadi penting agar negara dapat mengantisipasi praktik-praktik baru yang mengeksploitasi tubuh perempuan atas nama reproduksi, namun pada hakikatnya menempatkan perempuan sebagai objek perdagangan manusia yang dilegalkan.

Praktik *surrogate mother* komersial tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga menjadi fenomena global yang menimbulkan perdebatan etis, hukum, dan sosial di banyak negara. Setiap negara memiliki kebijakan yang berbeda dalam mengatur *surrogacy*, tergantung pada sistem hukum, nilai moral, dan struktur sosial

masyarakatnya (Tanderup dkk., 2015).

Di India, *surrogacy* komersial sempat dilegalkan dan menjadi salah satu industri *surrogacy* terbesar di dunia. Namun, tingginya kasus eksploitasi perempuan miskin yang direkrut untuk menjadi *surrogate mother* menyebabkan pemerintah India melarang *surrogacy* komersial melalui *Surrogacy (Regulation) Act 2021*, yang hanya memperbolehkan *surrogacy* altruistik bagi pasangan India dengan kriteria tertentu (Brandão dkk., 2022). Larangan ini diberlakukan setelah banyak laporan pelanggaran hak asasi perempuan dan anak yang lahir dari praktik *surrogacy* komersial, termasuk kurangnya perlindungan hukum bagi *surrogate mother* setelah melahirkan (Tanderup dkk., 2015).

Sementara itu, di Ukraina, *surrogacy* komersial masih diperbolehkan dan menjadi salah satu sektor pariwisata reproduksi terbesar di Eropa Timur. Ukraina menarik pasangan asing yang ingin memiliki anak melalui *surrogate mother* karena biaya yang lebih murah dibanding negara-negara Barat. Namun, kondisi ini menimbulkan masalah etis dan hukum ketika terjadi konflik atau perang seperti invasi Rusia ke Ukraina, yang menyebabkan banyak bayi hasil *surrogacy* terlantar dan *surrogate mother* kehilangan perlindungan hukum (Lo, 2024).

Di Amerika Serikat, regulasi *surrogacy* berbeda di setiap negara bagian. Negara bagian seperti California memperbolehkan *surrogacy* komersial dengan pengaturan kontrak yang jelas antara *surrogate mother* dan *intended parents*, sementara negara bagian lain seperti Michigan melarang *surrogacy* komersial dan menganggap kontrak *surrogacy* sebagai perbuatan ilegal (Miralles, 2017). Sistem hukum federal yang memberikan otonomi pada negara bagian menyebabkan tidak adanya keseragaman kebijakan *surrogacy* di AS, meskipun pengaturan kontrak

surrogacy di California dianggap sebagai salah satu yang paling komprehensif di dunia (Wilkinson, 2016).

Perbedaan kebijakan di berbagai negara ini menunjukkan bahwa *surrogacy* komersial memiliki risiko tinggi terhadap pelanggaran hak asasi manusia, khususnya perempuan dari kalangan miskin yang direkrut sebagai *surrogate mother*. *Surrogacy* komersial pada hakikatnya memiliki unsur perdagangan orang karena adanya perekrutan, penyalahgunaan posisi rentan, dan tujuan memperoleh keuntungan ekonomi dari pemanfaatan rahim perempuan, sehingga banyak negara akhirnya melarang atau membatasi praktik ini dengan regulasi yang ketat (Brandão dkk., 2022).

Dengan demikian, regulasi *surrogacy* di negara lain memberikan pelajaran penting bagi Indonesia untuk mengantisipasi perkembangan praktik *surrogate mother* komersial di dalam negeri. Mengingat Indonesia hingga kini belum memiliki peraturan khusus terkait *surrogacy*, maka interpretasi Pasal 1 UU TPPO menjadi sangat relevan untuk memberikan perlindungan hukum bagi perempuan Indonesia dari praktik *surrogacy* komersial yang mengandung unsur eksploitasi dan perdagangan orang.

Setelah memahami bahwa tindak pidana perdagangan orang (TPPO) merupakan kejahatan transnasional yang kompleks dan berbahaya, serta bagaimana praktik *surrogate mother* komersial memiliki unsur-unsur perdagangan orang sebagaimana diatur dalam Pasal 1 UU TPPO, maka penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi untuk dilakukan. Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk memberikan interpretasi hukum yang jelas terhadap ketentuan Pasal 1 UU TPPO, khususnya frasa “posisi rentan” dan “pemanfaatan Organ reproduksi untuk

mendapatkan keuntungan”, agar dapat menjawab kekaburan norma yang selama ini menghambat penegakan hukum terhadap praktik *surrogate mother* komersial di Indonesia (Askarial, 2018; Weppy Susetiyo, 2025: 22-23)

Menurut Mertokusumo (2019), interpretasi hukum memiliki fungsi penting dalam penegakan hukum, yaitu untuk memberikan makna yang pasti terhadap norma hukum yang multitafsir agar dapat diterapkan dengan adil dan sesuai tujuan pembentukannya. Tanpa adanya interpretasi yang tepat, norma hukum akan kehilangan efektivitasnya dan tidak dapat menjawab perkembangan kejahatan yang semakin dinamis (Mertokusumo, 2019). Dalam konteks penelitian ini, interpretasi Pasal 1 UU TPPO menjadi krusial untuk menjerat praktik *surrogate mother* komersial yang pada hakikatnya merupakan bentuk eksploitasi tubuh perempuan untuk tujuan komersial, yang sejalan dengan unsur perdagangan orang dalam *Palermo Protocol* dan UU TPPO Indonesia (Lo, 2024).

Selain itu, penelitian ini penting untuk mengisi kekosongan literatur hukum di Indonesia terkait analisis yuridis *surrogate mother* dalam perspektif UU TPPO. Selama ini, kajian mengenai *surrogate mother* lebih banyak difokuskan pada perspektif hukum kesehatan dan hukum keluarga, sementara pendekatan hukum pidana perdagangan orang masih jarang dilakukan (Brandão dkk., 2022). Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi dasar bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi yang komprehensif mengenai *surrogacy* di Indonesia, baik dalam perspektif hukum kesehatan reproduksi maupun hukum pidana perlindungan perempuan.

Lebih jauh, penelitian ini juga memiliki kontribusi praktis bagi aparat penegak hukum untuk memahami modus-modus baru TPPO yang berkembang di

era modern, dimana eksploitasi tubuh perempuan tidak lagi hanya terjadi melalui prostitusi, tetapi juga melalui praktik reproduksi berbasis kontrak seperti *surrogate mother* komersial (Tanderup dkk., 2015; Miralles, 2017). Dengan adanya interpretasi hukum yang tepat, aparat penegak hukum dapat menjerat pelaku *surrogate mother* komersial dengan UU TPPO, sehingga memberikan perlindungan hukum yang lebih maksimal bagi perempuan Indonesia.

Dengan demikian, penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi untuk memberikan interpretasi yuridis Pasal 1 UU TPPO terkait praktik *surrogate mother* komersial, sebagai upaya pemenuhan hak asasi perempuan dan bentuk perlindungan hukum yang sejalan dengan tujuan pembentukan UU TPPO itu sendiri. Setelah memahami urgensi penelitian ini, maka pembahasan selanjutnya akan memaparkan rumusan masalah penelitian, sebagai pedoman dalam analisis yang akan dilakukan pada bab-bab berikutnya.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Definisi tindak pidana perdagangan orang berbeda-beda di setiap negara, termasuk dalam unsur tujuan eksploitasi dan pemanfaatan organ tubuh korban untuk keuntungan, yang perlu dikaji dalam kerangka hukum perbandingan.
2. Belum adanya regulasi khusus yang mengatur secara eksplisit praktik *surrogate mother* di Indonesia, sehingga menimbulkan kekaburan norma hukum.
3. Kekaburan norma Pasal 1 UU No. 21 Tahun 2007 tentang TPPO, khususnya

pada frasa “dalam posisi rentan” dan “pemanfaatan organ reproduksi untuk mendapatkan keuntungan,” yang belum pernah diinterpretasikan dalam konteks *surrogate mother* komersial.

4. Belum adanya penelitian mendalam yang menganalisis kemungkinan penerapan Pasal 1 UU TPPO terhadap praktik *surrogate mother* komersial, baik dari perspektif yuridis maupun implikasi penerapannya dalam sistem hukum pidana di Indonesia.
5. Belum adanya kesepakatan di kalangan akademisi dan praktisi hukum terkait dapat atau tidaknya *surrogate mother* komersial dijerat sebagai tindak pidana perdagangan orang, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesulitan penegakan hukum.

1.3 Pembatasan Masalah

Untuk menghindari pembahasan yang terlalu luas dan agar penelitian ini terarah pada tujuan yang ingin dicapai, maka masalah dalam penelitian ini dibatasi pada:

1. Penelitian ini hanya membahas definisi tindak pidana perdagangan orang di beberapa negara lain untuk memperoleh kerangka konseptual yang relevan dengan praktik *surrogate mother* komersial.
2. Penelitian ini berfokus pada analisis yuridis Pasal 1 UU No. 21 Tahun 2007 tentang TPPO, khususnya interpretasi frasa “dalam posisi rentan” dan “pemanfaatan organ reproduksi untuk mendapatkan keuntungan” dalam kaitannya dengan praktik *surrogate mother* komersial di Indonesia.
3. Penelitian ini tidak membahas aspek medis atau prosedur teknologi reproduksi berbantu secara detail, melainkan hanya aspek hukumnya.

4. Penelitian ini tidak membahas aspek *fiqh* atau hukum agama terkait *surrogate mother*, melainkan hanya fokus pada analisis yuridis hukum positif Indonesia.
5. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan interpretasi norma dalam Pasal 1 UU TPPO, bukan merumuskan rancangan undang-undang khusus tentang *surrogate mother*.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, identifikasi, dan pembatasan masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan TPPO di negara-negara dengan sistem hukum *civil law* yang telah mengatur praktik *surrogate mother*, dan apa relevansinya terhadap sistem hukum di Indonesia?
2. Bagaimana interpretasi frasa “dalam posisi rentan” dan “pemanfaatan Organ reproduksi untuk mendapatkan keuntungan” dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang TPPO terhadap praktik *surrogate mother* komersial di Indonesia?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini dapat dibedakan menjadi tujuan umum dan tujuan khusus, yakni sebagai berikut.

A. Tujuan Umum

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk menganalisis dan mengkaji secara yuridis praktik *surrogate mother* dalam bentuk komersial, dengan fokus pada kemungkinan dikualifikasikannya praktik tersebut

sebagai tindak pidana perdagangan orang (TPPO) berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007, serta untuk merumuskan urgensi kebijakan hukum pidana terhadap fenomena tersebut di Indonesia.

B. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis praktik *surrogate mother* komersial yang berpotensi memenuhi unsur-unsur TPPO menurut UU No. 21 Tahun 2007.
- b. Menjelaskan definisi tindak pidana perdagangan orang dalam perspektif hukum di beberapa negara lain serta relevansinya terhadap praktik *surrogate mother* komersial.
- c. Menganalisis interpretasi frasa “dalam posisi rentan” dan “pemanfaatan Organ reproduksi untuk mendapatkan keuntungan” dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang TPPO, khususnya dalam konteks praktik *surrogate mother* komersial di Indonesia.

1.6 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yakni sebagai berikut.

A. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum pidana, khususnya mengenai perluasan ruang lingkup tindak pidana perdagangan orang (TPPO), serta menambah kajian akademik mengenai permasalahan hukum kontemporer yang berkaitan

dengan eksploitasi reproduktif dan perlindungan perempuan dalam sistem hukum Indonesia.

B. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan dan aparat penegak hukum dalam memahami, merespons, dan mengambil sikap terhadap praktik *surrogate mother* komersial. Penelitian ini juga dapat menjadi acuan awal dalam pembentukan regulasi atau revisi kebijakan hukum pidana yang bertujuan melindungi hak-hak perempuan dan anak dari praktik eksploitasi dalam konteks reproduksi modern.

