

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG**

Perdagangan orang atau *human trafficking* tergolong sebagai salah satu bentuk kejahatan serius yang kompleks dan sistematis, serta merusak tatanan sosial, hukum, dan hak asasi manusia (Farhana, 2010:12). Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) adalah tindakan merekrut, mengangkut, atau memindahkan seseorang dengan cara-cara seperti kekerasan, penipuan, atau penyalahgunaan kekuasaan, baik di dalam maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi. Fenomena Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) di Kabupaten Buleleng menunjukkan tren mengkhawatirkan, terutama seiring meningkatnya mobilitas masyarakat untuk bekerja ke luar negeri.

Berdasarkan data Dinas Tenaga Kerja dan Polres Unit IV PPA Kabupaten Buleleng, tercatat adanya kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) dengan tujuan negara Kamboja dan Turki (Laporan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Buleleng 2025). Modus utama yang digunakan adalah perekrutan dengan janji pekerjaan bergaji tinggi yang pada akhirnya berujung eksploitasi. Korban biasanya berasal dari kalangan ekonomi rendah dan berpendidikan minim, sehingga rentan terhadap tipu daya pelaku. Masyarakat Buleleng, khususnya di pedesaan dan wilayah pesisir, masih kurang memiliki literasi hukum yang memadai. Hal ini dimanfaatkan oleh sindikat perdagangan orang yang bekerja secara terorganisir dan tersembunyi. Situasi ini mengindikasikan adanya kegagalan sistemik dalam pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) di tingkat lokal. Penelitian ini menelaah pelaksanaan hukum yang seharusnya melindungi masyarakat

dari kejahatan, dengan solusi berbasis data lapangan, guna menemukan langkah perbaikan yang lebih efektif.

Berdasarkan data Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Buleleng, dalam lima tahun terakhir (2020–2024) hanya dilakukan empat kali sosialisasi TPPO, atau kurang dari satu kali per tahun. Kondisi ini mencerminkan lemahnya konsistensi implementasi kewajiban pencegahan serta masih ditemukannya ketidaksesuaian antara ketentuan hukum dengan kondisi faktual di lapangan. Penelitian ini bertujuan guna mengkaji tingkat efektivitas upaya pencegahan yang dilakukan. Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng sudah sesuai dengan amanat Pasal 57. Dengan demikian, hasilnya akan memberikan gambaran faktual tentang efektivitas implementasi norma hukum dalam konteks daerah. Di samping itu, penelitian ini bertujuan sebagai bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan oleh pemerintah.

Kabupaten Buleleng memiliki kondisi sosial yang khas, di mana mayoritas masyarakatnya bekerja di sektor informal atau memiliki kecenderungan untuk menjadi pekerja migran. Iming-iming pekerjaan di luar negeri yang ditawarkan melalui media sosial maupun jaringan perekrutan tidak resmi kerap menjerumuskan masyarakat ke dalam praktik eksploitasi (Arief, 2020:112). Ketika korban menyadari bahwa mereka terlibat dalam praktik perdagangan orang, sudah terlambat untuk keluar dari jeratan pelaku. Oleh karena itu, strategi pencegahan menjadi lebih penting daripada penindakan semata. Pemerintah Daerah Buleleng seharusnya menjadi ujung tombak dalam membangun pencegahan dengan sistem deteksi dini, edukasi, dan pengawasan terhadap potensi kejahatan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO). Namun, berdasarkan hasil observasi awal, pendekatan preventif yang dilakukan masih belum optimal.

Penyuluhan hukum jarang menjangkau masyarakat pedesaan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa terdapat celah serius dalam penerapan tindakan preventif. Penelitian ini penting dilakukan untuk memetakan kelemahan serta mengevaluasi efektivitas strategi preventif Pemerintah Daerah Buleleng dalam konteks implementasi Pasal 57.

Kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) yang terjadi di Kabupaten Buleleng menjadi cerminan bahwa kejahatan ini terjadi secara nyata di wilayah tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa isu perdagangan orang bukan lagi sekadar ancaman laten, melainkan telah menjadi persoalan hukum dan sosial yang mendesak untuk ditangani secara serius. Keberadaan kasus-kasus ini menandakan bahwa berbagai upaya yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, khususnya dalam hal pencegahan dan penanganan, masih belum berjalan secara optimal. Padahal, Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 secara tegas mewajibkan pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan, melaksanakan program, serta mengalokasikan anggaran guna mengatasi pencegahan dan penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) di wilayah kewenangannya.

Berdasarkan wawancara dengan Ibu Nyoman Arsiani, selaku Pengantar Kerja Ahli Muda di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Buleleng pada tanggal 14 Juli 2025, diketahui bahwa Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Buleleng telah mengimplementasikan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 melalui koordinasi dengan Polres Buleleng dalam upaya pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) namun implementasi ini masih kurang optimal.

Diketahui bahwa kegiatan preventif yang dilakukan baru sebatas sosialisasi kepada kepala desa dan siswa SMK, serta penyebaran brosur. Namun, kegiatan ini hanya dilakukan sekali dalam setahun karena keterbatasan anggaran. Belum tersedia sistem informasi terintegrasi untuk mendeteksi potensi Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), dan sistem pelaporan masyarakat pun hanya melalui SPAN LAPOR dan pengaduan langsung. Hal ini menegaskan adanya kesenjangan antara amanat normatif Pasal 57 UU No. 21 Tahun 2007 dengan realitas pelaksanaannya di lapangan. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi dan perbaikan dalam implementasi UU ini untuk memastikan bahwa tujuan pemberantasan tindak pidana perdagangan orang dapat tercapai secara efektif.

Di samping itu, praktik sebelumnya belum didukung oleh sistem deteksi dini yang terintegrasi. Pemerintah daerah belum memiliki mekanisme pendataan yang komprehensif terhadap calon pekerja migran berisiko maupun sistem pemantauan terhadap keberangkatan tenaga kerja non-prosedural. Pengawasan terhadap agen atau pihak perantara juga belum dilakukan secara optimal. Kondisi ini menyebabkan potensi terjadinya TPPO tidak dapat teridentifikasi sejak awal, sehingga tindakan pencegahan sering kali baru dilakukan setelah kasus terjadi. Keterbatasan tersebut menunjukkan bahwa meskipun upaya pencegahan telah dilakukan, praktik yang ada masih belum optimal dari segi koordinasi lintas sektor, dukungan kebijakan, serta pendekatan berbasis risiko. Kondisi ini diduga berpengaruh terhadap efektivitas pencegahan yang belum sepenuhnya mampu menekan terjadinya kasus perdagangan orang di Kabupaten Buleleng. Oleh karena itu, diperlukan penelitian hukum empiris untuk mengevaluasi kesenjangan praktik pencegahan yang berlangsung sebelumnya sekaligus menganalisis optimalisasi

penerapan Pasal 57 UU No.21 Tahun 2007 oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng.

Dari fenomena tersebut, tampak jelas adanya masalah hukum yang perlu dikaji. Permasalahan hukum utama yang muncul dari fenomena empiris tersebut adalah tidak efektifnya implementasi Pasal 57 UU No. 21 Tahun 2007. Pasal ini mewajibkan pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan, program, kegiatan, dan alokasi anggaran dalam pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO). Namun, di Buleleng implementasi tersebut belum berjalan optimal. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa tindakan yang diambil masih bersifat parsial dan belum terstruktur. Tidak adanya sistem pendataan yang terintegrasi serta minimnya frekuensi kegiatan sosialisasi menjadi bukti lemahnya penjabaran kewajiban hukum ke dalam program kerja. Kesenjangan ini menimbulkan pertanyaan mendalam mengenai efektivitas hukum sebagai alat pencegahan kejahatan dan sejauh mana pemerintah daerah memahami dan menjalankan mandat normatif tersebut.

Kurangnya pelibatan lintas sektor, minimnya sosialisasi kepada masyarakat rentan, serta belum terintegrasinya data dan sistem deteksi dini menjadi hambatan nyata dalam efektivitas penanganan kasus di lapangan. Pemerintah daerah seharusnya mampu berperan lebih aktif dalam membangun sistem pencegahan yang tidak hanya reaktif, tetapi juga proaktif dengan pendekatan berbasis komunitas dan pemberdayaan masyarakat. Penanganan yang bersifat jangka panjang perlu didukung oleh koordinasi antarinstansi, penguatan kapasitas aparatur, dan dukungan anggaran yang memadai. Tanpa langkah konkret dari pemerintah daerah sebagai garda terdepan di tingkat lokal, upaya pemberantasan perdagangan orang

akan terus menghadapi tantangan besar. Oleh karena itu, peran strategis pemerintah daerah menjadi krusial dalam menciptakan lingkungan yang aman dan bebas dari praktik perdagangan orang, khususnya di Kabupaten Buleleng.

Implementasi hukum yang efektif membutuhkan sinergi antara struktur, substansi, dan kultur hukum masyarakat. Dalam konteks Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) di Buleleng, ketiganya tampak belum berjalan seimbang. Struktur hukum dalam bentuk regulasi sudah tersedia, namun substansi implementatif dan kultur kesadaran hukum masyarakat masih lemah. Aparat penegak hukum seperti Pemerintah Daerah Buleleng sering kali bekerja dalam tekanan keterbatasan sumber daya dan koordinasi yang minim. Di sisi lain, masyarakat tidak memiliki cukup pemahaman dan keberanian untuk melaporkan praktik mencurigakan. Akibatnya, banyak kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) baru terungkap setelah korban mengalami eksploitasi berat. Ini menunjukkan bahwa fungsi pencegahan hukum belum berjalan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, Pasal 57 Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 perlu dilihat tidak hanya sebagai teks hukum, tetapi sebagai instrumen operasional yang dapat dievaluasi melalui pendekatan empiris. Penelitian ini mencoba menjawab bagaimana hukum dijalankan dalam praktik sosial yang konkret. Dengan begitu, hasilnya dapat digunakan untuk perbaikan implementasi hukum di daerah rentan seperti Buleleng.

Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan guna menangani kasus perdagangan orang, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 mengenai Pemberantasan Tindak

Pidana Perdagangan Orang. Undang-undang ini secara rinci menjabarkan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan tindak pidana tersebut, termasuk pengertian tentang perdagangan orang menurut ketentuan hukum yang berlaku menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, sesuai dalam Pasal 1 angka 1 menyebutkan:

“Tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjerat 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”.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO) disusun sebagai bentuk komitmen negara dalam melawan kejahatan yang secara nyata melanggar hak asasi manusia dan merendahkan martabat kemanusiaan, di mana individu diperlakukan layaknya barang yang dapat diperjualbelikan atau dipindahtangankan. Regulasi ini menjadi fondasi utama dalam penegakan hukum terhadap kejahatan perdagangan orang yang membawa dampak serius bagi bangsa Indonesia. Lebih dari sekadar menindak, undang-undang ini juga dirancang sebagai tameng preventif yang kuat untuk memutus rantai praktik keji ini dan mencegah agar tidak kembali terulang di masa depan.

Secara umum, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) telah dirancang secara menyeluruh untuk mengatur upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan tersebut. Sanksi yang dikenakan terhadap pelaku perdagangan orang (*trafficker*)

dalam undang-undang ini tergolong berat jika dibandingkan dengan ketentuan dalam KUHP. Namun, dalam praktiknya, penegakan hukum belum sepenuhnya mencerminkan semangat dan tujuan utama dari undang-undang ini. Salah satu bentuk implementasi dari Undang-Undang tersebut dapat dilihat melalui pelaksanaan pencegahan dan penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) oleh Pemerintah Daerah Buleleng (Farhana, 2010:1).

Dalam konteks sosial, rendahnya kesadaran hukum di masyarakat menjadi tantangan tersendiri bagi implementasi Pasal 57. Banyak warga tidak memahami bahwa mereka sedang berada dalam skenario perdagangan orang, terutama ketika proses perekrutan dilakukan oleh orang terdekat. Ini menyebabkan kasus-kasus perdagangan orang tidak dilaporkan secara optimal. Tanpa pelaporan, Pemerintah Daerah Buleleng kurang bisa bertindak preventif dengan efektif. Oleh karena itu, penelitian ini juga akan melihat bagaimana penyuluhan hukum dan program pendidikan masyarakat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Buleleng. Program-program ini seharusnya menjadi pilar utama dalam strategi preventif. Namun, apakah program tersebut dijalankan secara terencana dan terukur masih menjadi pertanyaan. Ketika masyarakat tidak memiliki akses informasi yang jelas tentang risiko TPPO, maka pencegahan hukum menjadi tidak bermakna. Pasal 57 semestinya dijalankan dengan pendekatan berbasis komunitas, namun kenyataan di lapangan perlu diverifikasi melalui penelitian. Kegiatan ini juga penting untuk membangun partisipasi publik yang kuat dalam upaya pencegahan TPPO.

Dalam pelaksanaan penelitian hukum, isu hukum selalu mencerminkan adanya ketidaksesuaian antara *das sollen* (apa yang seharusnya menurut hukum)

dan *das sein* (apa yang terjadi di lapangan) (Solikin, 2021:81). Ketimpangan inilah yang menjadi landasan dilakukannya penelitian hukum, khususnya dalam pendekatan hukum empiris. Penelitian ini berangkat dari adanya norma hukum yang tertuang dalam Pasal 57 UU Nomor 21 Tahun 2007 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO). Ketentuan ini merupakan mandat kepada pemerintah, termasuk pemerintah daerah, untuk melakukan langkah preventif dalam rangka menekan angka perdagangan orang yang marak terjadi di berbagai wilayah, termasuk di Kabupaten Buleleng. Namun pelaksanaan di tingkat lokal belum maksimal. Pemerintah daerah belum optimal dalam menyusun kebijakan (Rahardjo, 2006, hlm. 15), melakukan penyuluhan hukum, maupun pengawasan terhadap aktor-aktor kunci penyebab TPPO. Selain itu, belum tersedia sistem deteksi dini dan pencegahan yang berbasis komunitas. Akibatnya, banyak korban baru terus bermunculan tanpa pencegahan memadai dari negara. Hal ini memperlihatkan lemahnya fungsi preventif hukum dalam mencegah kejahatan.

Ketidaksesuaian antara aturan hukum dan praktik implementasi terlihat dari masih minimnya upaya pencegahan yang sistematis, kurang optimalnya dalam mengadakan kegiatan edukasi dan sosialisasi karena keterbatasan anggaran, serta belum adanya sistem informasi yang mampu mendeteksi potensi perdagangan orang secara dini. Dalam konteks ini, tampak jelas adanya jurang antara norma ideal yang ditetapkan oleh undang-undang dengan realitas pelaksanaannya di lapangan. Maka dari itu, penting untuk dilakukan penelitian hukum empiris yang tidak hanya menelaah ketentuan normatif, tetapi juga mengevaluasi sejauh mana pasal ini benar-benar diterapkan oleh pemerintah daerah.

Untuk memahami kesenjangan antara norma dan praktik hukum tersebut, digunakan pendekatan *law in action* sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo. Teori ini menekankan bahwa hukum tidak hanya dipahami sebagai seperangkat norma tertulis (*law in books*), tetapi juga bagaimana hukum tersebut benar-benar bekerja dalam praktik sosial masyarakat. Artinya, keberhasilan penerapan Pasal 57 UU No.21 Tahun 2007 tidak dapat diukur hanya dari keberadaan aturan atau program di atas kertas, melainkan harus dilihat dari bagaimana kebijakan tersebut dijalankan, diterima, dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat di Kabupaten Buleleng. Pendekatan *law in action* memungkinkan peneliti menilai sejauh mana hukum benar-benar hadir dan berfungsi di tengah masyarakat, sehingga dapat diketahui apakah peraturan tersebut dijalankan sesuai dengan tujuan pembentukannya serta membantu peneliti memahami sejauh mana hukum benar-benar hadir dalam kehidupan sosial, bukan sekadar simbol ketaatan normatif.

Selain itu, teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto juga menjadi landasan penting dalam menganalisis sejauh mana hukum dapat berfungsi sebagaimana mestinya di masyarakat. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa keberhasilan hukum dipacu oleh lima aspek utama, yaitu: (1) substansi hukum atau peraturan itu sendiri, (2) aparaturnya, (3) sarana atau fasilitas pendukung, (4) masyarakat sebagai pihak yang diatur, dan (5) kebudayaan hukum yang melingkupi masyarakat. Dalam konteks implementasi Pasal 57 di Kabupaten Buleleng, kelima faktor tersebut akan menjadi tolok ukur penting untuk menilai apakah pelaksanaan hukum benar-benar berjalan efektif atau justru terhambat oleh kendala struktural dan kultural. Dengan menggabungkan teori *law in action* dan

teori efektivitas hukum ini, penelitian ini berupaya memberikan gambaran menyeluruh tentang bagaimana hukum bekerja secara nyata dan sejauh mana keberhasilannya dalam mencegah tindak pidana perdagangan orang di tingkat daerah. Dengan demikian, berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat kesenjangan antara norma hukum dan praktik pelaksanaannya di daerah, khususnya dalam penerapan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng. Kesenjangan tersebut menunjukkan perlunya evaluasi mendalam terhadap keberhasilan hukum dan pelaksanaan kebijakan pencegahan tindak pidana perdagangan orang di tingkat lokal.

Urgensi penelitian ini terletak pada pentingnya evaluasi implementasi Pasal 57, mengingat TPPO adalah kejahatan lintas negara yang kompleks. Tanpa keterlibatan aktif pemerintah daerah, kebijakan pencegahan berpotensi hanya berhenti pada teks hukum tanpa menyentuh realitas masyarakat. Pencegahan dan penanganan ini harus dilakukan secara responsif dan sigap (Ammar, 2018:2). Seluruh kebijakan sosial maupun agenda pembangunan nasional perlu dirancang agar sejalan dan terintegrasi dengan strategi pemberantasan kejahatan ini. Mengingat bahwa perdagangan orang tidak hanya merupakan persoalan hukum, tetapi juga masalah sosial yang kompleks, maka penanganannya memerlukan kerja sama lintas sektor, mencakup berbagai instansi pemerintah di luar aparat penegak hukum saja (Rosyda, 2019:3). Disinilah diperlukan pencegahan dan penanganan terjadinya tindak pidana perdagangan orang (TPPO) dan pemerintah daerah yang wajib melakukan tugas tersebut. Dalam konteks ini peran dari Pemerintah Daerah untuk Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) kembali dipertegas dalam

Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa:

“(1) Pemerintah, Pemerintah Daerah, masyarakat, dan keluarga wajib mencegah terjadinya tindak pidana perdagangan orang.

(2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membuat kebijakan, program, kegiatan, dan mengalokasikan anggaran untuk melaksanakan pencegahan dan penanganan masalah perdagangan orang.”

Ketentuan ini memperjelas peran pemerintah pusat maupun daerah, serta aparat penegak hukum, dalam mengambil langkah-langkah preventif terhadap tindak pidana perdagangan orang (TPPO). Namun dalam praktiknya, masih ditemukan kesenjangan antara norma hukum tersebut dengan implementasinya di lapangan. Salah satu hal penting adalah bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng telah melaksanakan tindakan pencegahan dan penanganan sesuai dengan ketentuan undang-undang tersebut. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah strategi pencegahan yang diterapkan sudah efektif dan sesuai dengan kerangka hukum yang berlaku. Di samping itu, persoalan seperti lemahnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan sumber daya manusia, hingga belum optimalnya sistem informasi yang terintegrasi menjadi hambatan serius dalam pelaksanaan Pasal 57. Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan analisis secara empiris terhadap penerapan norma ini dalam konteks lokal di Kabupaten Buleleng. Penelitian ini tidak hanya bertujuan meninjau aspek normatif semata, melainkan juga mengevaluasi sejauh mana kebijakan hukum dijalankan secara konkret di lapangan. Ini penting untuk menghindari terjadinya kekosongan implementasi hukum meskipun regulasi telah tersedia. Oleh karena itu, isu tentang implementasi Pasal 57 menjadi sangat relevan dan mendesak untuk dikaji secara komprehensif (Laksono, 2019:129).

Salah satu dasar pemikiran penting dalam penelitian ini adalah prinsip *law in action* sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa hukum tidak cukup dipahami hanya dari teks peraturannya, melainkan dari bagaimana hukum itu bekerja dalam realitas sosial masyarakat. Dalam konteks ini, implementasi Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 perlu dianalisis melalui pelaksanaan nyata oleh pemerintah daerah, bukan sekadar dilihat dari keberadaannya dalam dokumen hukum. Selain itu, teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto juga menjadi landasan penting dalam penelitian ini. Soerjono menegaskan bahwa keberhasilan hukum bergantung pada lima aspek utama, yaitu substansi hukum, aparat penegak hukum, sarana atau fasilitas pendukung, masyarakat sebagai pihak yang diatur, dan kebudayaan hukum di sekitarnya. Kedua teori ini memberikan kerangka untuk menilai sejauh mana implementasi Pasal 57 berjalan efektif di tingkat daerah serta bagaimana hukum benar-benar berfungsi dalam mencegah tindak pidana perdagangan orang.

Sejumlah penelitian sebelumnya (Rosyda, 2019; Arief, 2020) lebih banyak menyoroti aspek normatif maupun pencegahan pada korban. Namun, kajian yang secara spesifik menelaah implementasi tindakan preventif oleh pemerintah daerah, khususnya di wilayah rawan seperti Kabupaten Buleleng, masih sangat terbatas. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk memperluas dimensi penelitian hukum pada aspek pencegahan dan pelaksanaannya di tingkat lokal. Dalam konteks ini, Pasal 57 tidak hanya menjadi simbol aturan, tetapi perlu dilihat sebagai dasar tindakan nyata pemerintah daerah dalam mencegah dan menangani kejahatan TPPO.

Penelitian ini berusaha mengisi kekosongan tersebut dengan menggunakan pendekatan hukum empiris yang menelaah langsung bagaimana pemerintah daerah menafsirkan kewenangannya serta melibatkan lintas sektor dalam upaya pencegahan dan penanganan TPPO di Kabupaten Buleleng. Kabupaten Buleleng memiliki dinamika sosial dan ekonomi yang kompleks dan menjadi salah satu daerah dengan potensi tinggi terjadinya TPPO, terutama yang berkedok penempatan tenaga kerja baik di dalam maupun luar negeri. Oleh karena itu, implementasi Pasal 57 oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng menjadi penting untuk dikaji sebagai bentuk konkret penerapan hukum dalam tindakan pencegahan perdagangan orang.

Penelitian ini menekankan pentingnya implementasi Pasal 57 sebagai wujud komitmen negara dalam memenuhi kewajiban konstitusionalnya untuk melindungi warga negara dari kejahatan kemanusiaan. Pasal 28G UUD 1945 secara eksplisit menjamin hak setiap individu atas perlindungan diri, keluarga, kehormatan, dan martabatnya. Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) secara nyata melanggar hak-hak fundamental tersebut, sehingga negara berkewajiban hadir melalui sistem hukum yang efektif dan responsif. Ketika pemerintah daerah kurang maksimal menjalankan kewenangan preventif secara optimal, hal ini mencerminkan kelalaian negara dalam menjalankan fungsi pencegahan terhadap rakyatnya. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki relevansi konstitusional yang signifikan, karena Pasal 57 bukan sekadar norma administratif, melainkan manifestasi dari semangat dalam pencegahan hak asasi manusia dalam kerangka hukum pidana nasional.

Penelusuran terhadap pelaksanaan pasal ini di tingkat lokal menjadi bagian integral dari evaluasi komitmen negara dalam menegakkan hukum yang berlandaskan pada prinsip-prinsip HAM. Penelitian akan mengkaji berbagai indikator pelaksanaan, termasuk data kegiatan penyuluhan, hasil pengawasan lapangan, serta tingkat koordinasi dan kerja sama antarinstansi terkait. Dengan pendekatan empiris tersebut, kontribusi hukum pencegahan terhadap masyarakat dapat diukur secara komprehensif dan objektif.

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi Pasal 57 UU No. 21 Tahun 2007 masih menyimpan berbagai hambatan dalam praktiknya di Kabupaten Buleleng. Oleh karena itu, fokus penelitian ini diarahkan untuk menilai Implementasi Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng dalam upaya pencegahan TPPO. Selain itu, akan dianalisis pula hambatan-hambatan struktural, teknis, dan sosial yang memengaruhi pelaksanaan norma hukum tersebut. Penelitian ini akan menggunakan pendekatan hukum empiris untuk menggali data primer dan sekunder melalui wawancara, observasi, dan studi dokumen. Dengan demikian, penelitian ini dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang pelaksanaan hukum dalam kenyataan sosial. Diharapkan, hasilnya dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan kebijakan yang relevan. Penelitian ini juga dapat mengisi kekosongan literatur akademik dalam bidang implementasi hukum preventif terhadap TPPO. Dengan begitu, peran hukum tidak hanya berhenti pada pencegahan, tetapi juga mampu melindungi warga negara sebelum menjadi korban. Penelitian ini merupakan kontribusi nyata terhadap pengembangan ilmu hukum yang berorientasi pada pencegahan dan keadilan.

Penelitian sebelumnya mengenai TPPO lebih banyak menitikberatkan pada aspek perlindungan korban atau pendekatan yuridis normatif. Sangat sedikit kajian yang secara khusus mengkaji implementasi tindakan preventif di tingkat daerah dengan pendekatan hukum empiris. Dengan demikian, terdapat celah akademis yang perlu diisi melalui kajian yang menyentuh langsung konteks daerah dengan pendekatan lapangan. Oleh karena itu, urgensi penelitian ini terletak pada pentingnya menilai keberhasilan hukum secara nyata, di mana kajian hukum tidak hanya terbatas pada analisis teks peraturan, tetapi juga harus mampu menjawab bagaimana hukum tersebut berfungsi dalam praktik masyarakat. Jika implementasi hukum tidak berjalan sesuai dengan tujuan, maka keberadaan norma hukum menjadi tidak berarti. Dengan fokus pada praktik hukum, penelitian ini akan mengevaluasi implementasi Pasal 57 UU No. 21 Tahun 2007 oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng, mengidentifikasi hambatan-hambatan yang muncul dalam implementasi di lapangan. Hasil penelitian diharapkan tidak hanya memperkuat pelaksanaan kebijakan daerah, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kebijakan nasional yang lebih responsif terhadap pencegahan TPPO.

Berdasarkan latar belakang tersebut, mengenai peran pemerintah daerah dalam upaya pencegahan tindak pidana perdagangan orang (TPPO), maka peneliti tertarik untuk menyusun penulisan hukum dengan judul **“Implementasi Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007: Evaluasi Kebijakan dan Praktik Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang di Kabupaten Buleleng.”**

## 1.2 IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Masih terjadi kasus tindak pidana perdagangan orang (TPPO) di Kabupaten Buleleng, di mana pada 5 tahun terakhir tercatat berdasarkan data Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng.
2. Terdapat hambatan dalam pelaksanaan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007, khususnya pada aspek pencegahan, yang ditandai dengan minimnya kegiatan sosialisasi akibat keterbatasan anggaran, ketiadaan sistem deteksi dini, serta belum optimalnya pengawasan terhadap agen penyalur tenaga kerja.

## 1.3 PEMBATASAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, terdapat permasalahan dalam penelitian ini. Pertama, masih adanya kasus tindak pidana perdagangan orang (TPPO) di Kabupaten Buleleng meskipun telah ada ketentuan hukum yang mengaturnya melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007. Kedua, implementasi Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng belum optimal, khususnya dalam aspek tindakan preventif pencegahan TPPO. Ketiga, kegiatan sosialisasi dan penyuluhan hukum yang dilakukan masih sangat terbatas. Oleh karena itu, batasan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu: hanya terbatas pada Implementasi Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang di Kabupaten Buleleng.

## 1.4 RUMUSAN MASALAH

Setelah menguraikan latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan dua pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana Implementasi Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng?
2. Bagaimana Faktor Pendukung dan Penghambat yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng dalam mengimplementasikan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang?

## 1.5 TUJUAN PENELITIAN

### 1.5.1 Tujuan Umum

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk menilai efektivitas penerapan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, khususnya dalam konteks pelaksanaan tindakan preventif dan hambatan pelaksanaannya di lapangan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Buleleng terhadap kasus TPPO lintas negara di wilayah Kabupaten Buleleng.

### 1.5.2. Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui Implementasi Pasal 57 UU No. 21 Tahun 2007 oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng dalam pencegahan tindak pidana perdagangan orang (TPPO).

- 2) Untuk mengetahui hambatan yang terjadi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng dalam melaksanakan pencegahan tindak pidana perdagangan orang (TPPO).

## **1.6 MANFAAT PENELITIAN**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam dua aspek, yaitu secara teoritis dan praktis:

### **1.6.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian teoritis dalam bidang hukum pidana dan implementasi hukum, Kajian mengenai penerapan Pasal 57 UU No.21 Tahun 2007 di Kabupaten Buleleng dapat memberikan kontribusi akademik dalam memahami sejauh mana norma hukum mampu berfungsi secara efektif di tingkat daerah. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi rujukan ilmiah bagi pengembangan teori mengenai peran pemerintah daerah dalam pencegahan kejahatan lintas negara yang bersifat kompleks, sehingga dapat memperluas perspektif akademis terkait hubungan antara regulasi, kebijakan, dan praktik penegakan hukum di lapangan.

### **1.6.2 Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Penulis**

Hasil Penelitian ini bermanfaat untuk memperdalam pemahaman penulis mengenai implementasi Pasal 57 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 dalam pencegahan tindak pidana perdagangan orang di Kabupaten Buleleng. Selain itu, penelitian ini juga dapat

mengasah kemampuan berpikir kritis dan analitis penulis, serta menguji penerapan ilmu hukum yang telah diperoleh selama proses pembelajaran.

b. Bagi Masyarakat

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat, khususnya keluarga dan calon tenaga kerja migran, mengenai bahaya serta modus operandi tindak pidana perdagangan orang (TPPO). Dengan adanya pemahaman tersebut, masyarakat dapat lebih waspada, mengetahui konsekuensi hukumnya, dan berpartisipasi aktif dalam mendukung upaya pencegahan TPPO di Kabupaten Buleleng.

c. Bagi Pemerintah Daerah dan Aparat Penegak Hukum

Penelitian ini membantu Pemerintah Kabupaten Buleleng dalam merancang kebijakan yang efektif untuk mencegah tindak pidana perdagangan orang (TPPO). Bagi aparat penegak hukum, penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dalam memperkuat peran, meningkatkan koordinasi lintas sektor, serta mengatasi hambatan teknis maupun struktural dalam implementasi Pasal 57 UU No. 21 Tahun 2007 di lapangan. Dengan demikian, diharapkan Pemerintah Daerah dan aparat penegak hukum dapat bekerja sama secara sinergis untuk menciptakan lingkungan yang aman dan bebas dari TPPO, serta memberikan pencegahan yang lebih baik kepada masyarakat, terutama kelompok rentan.