

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perdagangan manusia mendapat perhatian serius di kawasan Asia Tenggara karena berkembang seiring meningkatnya mobilitas penduduk antar negara dan intensitas perpindahan tenaga kerja (Ford & Lyons, 2012). Arus migrasi yang terus meningkat, baik untuk tujuan pekerjaan maupun perpindahan ekonomi, dapat menciptakan ruang yang rentan terhadap berbagai bentuk eksploitasi manusia (Johnson & Lindquist, 2020). Keterhubungan wilayah melalui jalur darat, laut, dan udara antar negara turut memperluas kemungkinan terjadinya perpindahan korban secara lintas batas, terutama pada kawasan dengan akses perbatasan terbuka dan pengawasan yang terbatas (Villa & Wiratri, 2023). Dalam perkembangannya, praktik perdagangan manusia di Asia Tenggara tidak hanya berlangsung dalam bentuk eksploitasi tenaga kerja tetapi juga menunjukkan perubahan pola melalui eksploitasi seksual, perdagangan anak, perkawinan paksa, serta penipuan berbasis perekrutan kerja yang memanfaatkan media digital (Lazarus dkk., 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa perdagangan manusia di kawasan Asia Tenggara berkembang mengikuti perubahan sosial, ekonomi, dan pola migrasi regional, sehingga penanganannya memerlukan perhatian bersama melalui kerja sama antar negara .

Besarnya persoalan perdagangan manusia di Asia Tenggara juga terlihat dari persebaran kasus yang terjadi di sejumlah negara kawasan dalam beberapa tahun terakhir. Penelitian mengenai pola perdagangan manusia di Asia Tenggara

menunjukkan bahwa selama periode 2020-2023 Kamboja tercatat sebagai negara dengan jumlah korban tertinggi, yaitu 1.233 korban, diikuti Filipina sebanyak 426 korban, Thailand 187 korban, Laos 164 korban, dan Myanmar 158 korban (Runturambi & Arifin, 2025). Data tersebut menunjukkan bahwa perdagangan manusia di kawasan berkembang melalui jaringan lintas negara dan tidak hanya terkonsentrasi pada satu wilayah tertentu. Perpindahan korban antar negara berlangsung mengikuti jalur mobilitas regional yang semakin terbuka, sehingga memperluas ruang gerak jaringan pelaku di berbagai negara tujuan (Jaya dkk., 2023). Kondisi ini sejalan dengan laporan *Global Report on Trafficking in Persons 2024* dari United Nations Office on Drugs and Crime yang menempatkan kawasan Asia Timur dan Pasifik sebagai salah satu wilayah dengan arus perdagangan manusia lintas negara yang tinggi. Perkembangan tersebut mendorong negara-negara di kawasan untuk memperkuat kerja sama regional dalam penanganan perdagangan manusia (UNODC, 2024).

Di tengah dinamika perdagangan manusia di kawasan Asia Tenggara, Indonesia juga menghadapi persoalan yang cukup serius dalam beberapa tahun terakhir. Berdasarkan *Global Slavery Index* tahun 2023, Indonesia tercatat memiliki estimasi 1.833.000 korban perdagangan manusia dengan prevalensi 6,7 per seribu penduduk, sehingga menempatkan Indonesia pada posisi ketiga tertinggi di Asia Tenggara dan peringkat kesepuluh di kawasan Asia Pasifik (Komnas HAM, 2024). Di tingkat nasional, data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI menunjukkan bahwa jumlah kasus perdagangan manusia sekitar 85 persen korban berasal dari kelompok perempuan dan anak-anak (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2023b). Gambar berikut menggambarkan tren

peningkatan jumlah kasus perdagangan manusia di Indonesia selama beberapa tahun terakhir:



Gambar 1. 1 Jumlah Kasus Perdagangan Manusia Indonesia

Sumber: telah diolah oleh penulis dari (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2023)

Berdasarkan gambar di atas, jumlah kasus perdagangan manusia di Indonesia menunjukkan peningkatan yang cukup tajam dalam beberapa periode terakhir. Setelah berada pada angka 2.617 kasus pada periode 2017–2019, jumlah tersebut meningkat menjadi 7.175 kasus pada periode 2020–2023. Kenaikan ini memperlihatkan bahwa perdagangan manusia masih berlangsung dalam skala yang signifikan dan menjadi bagian dari persoalan yang terus dihadapi dalam upaya penanganannya (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2023).

Eskalasi perdagangan manusia yang terus terjadi di berbagai negara Asia Tenggara mendorong munculnya kebutuhan akan komitmen bersama di tingkat

kawasan (Yusran, 2017a). Karakter perdagangan manusia yang melibatkan perpindahan korban antar negara membuat penanganannya tidak dapat sepenuhnya dilakukan melalui kebijakan nasional masing-masing negara, terutama ketika proses perekrutan, perpindahan, dan eksploitasi terjadi di lebih dari satu yurisdiksi (Febbrina, 2023). Kondisi tersebut kemudian mendorong negara-negara anggota ASEAN untuk memperkuat kerja sama regional melalui pembentukan ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children yang disepakati pada tahun 2015 (ASEAN Secretariat, t.t.). Konvensi ini dibentuk sebagai kerangka kerja bersama untuk memperkuat upaya pencegahan, perlindungan korban, penegakan hukum, serta kerja sama lintas batas dalam penanganan perdagangan manusia di kawasan (Wirawan & Novikrisna, 2024a).

ACTIP memberikan kerangka kerja regional bagi negara-negara ASEAN dalam menangani perdagangan manusia secara lebih terkoordinasi. Dalam konteks kerja sama regional, ACTIP menjadi penting untuk memastikan perlindungan korban melalui pendekatan *victim-centered* sekaligus mendukung penindakan terhadap pelaku kejahatan lintas negara (ASEAN Secretariat, 2021). Konvensi ini menempatkan kerja sama antar negara sebagai bagian penting dalam penanganan perdagangan manusia dengan melalui pertukaran informasi, bantuan hukum timbal balik, dan koordinasi lintas batas dalam penanganan korban maupun pelaku (Yusran, 2017a). Selain itu ACTIP mendorong negara anggota untuk menyesuaikan langkah penanganan di tingkat nasional melalui penguatan kapasitas kelembagaan sesuai dengan kondisi domestik masing-masing negara (Huong & Vu, 2023; Jaya dkk., 2023b). Dengan demikian, ACTIP tidak hanya berfungsi sebagai bentuk

komitmen kawasan, tetapi juga menjadi acuan bagi negara anggota dalam mengembangkan respons nasional terhadap perdagangan manusia.

Sebagai bagian dari negara anggota ASEAN, Indonesia kemudian menindaklanjuti komitmen regional tersebut dengan meratifikasi ACTIP ke dalam kerangka hukum nasional. Ratifikasi dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2017 tentang pengesahan ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children yang mulai berlaku pada 13 November 2017 (Solim, 2019). Sebelumnya, Indonesia telah menandatangani konvensi ini bersama negara anggota ASEAN pada 21 November 2015 di Kuala Lumpur sebagai bentuk komitmen kawasan dalam memperkuat penanganan perdagangan manusia (ASEAN Convention Against Trafficking in Persons Especially Women and Children, 2015). Kehadiran ACTIP selanjutnya memperkuat kerangka hukum nasional yang telah dimiliki Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, terutama pada aspek kerja sama lintas batas, koordinasi antar negara, serta pengaturan yurisdiksi dalam penanganan perdagangan manusia yang melibatkan lebih dari satu negara (Nugroho, 2018). Dengan ratifikasi tersebut, upaya penanganan perdagangan manusia di Indonesia tidak hanya ditempatkan dalam konteks kebijakan nasional, tetapi juga terhubung dengan mekanisme kerja sama regional di kawasan Asia Tenggara (Pangastuti dkk., 2019).

Meskipun Indonesia telah meratifikasi ACTIP sejak tahun 2017, perkembangan kasus perdagangan manusia dalam beberapa tahun setelah ratifikasi menunjukkan bahwa persoalan ini masih terus menjadi perhatian (Agustin & Wahyudi, 2025). Data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak mencatat

bahwa jumlah kasus perdagangan manusia di Indonesia meningkat dari 2.617 kasus pada periode 2017–2019 menjadi 7.175 kasus pada periode 2020–2023, dengan sebagian besar korban berasal dari kelompok perempuan dan anak-anak (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2023b). Pada tingkat internasional, posisi Indonesia dalam *Trafficking in Persons Report* tahun 2024 juga masih berada pada kategori *Tier 2*, yang menunjukkan bahwa upaya pemberantasan perdagangan manusia telah dilakukan tetapi belum sepenuhnya memenuhi standar minimum penanganan (United States Department of State, 2024). Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa keberadaan kerangka hukum nasional dan komitmen regional melalui ACTIP belum secara otomatis diikuti oleh perkembangan yang sejalan dalam penanganan perdagangan manusia (Jaya dkk., 2023b). Situasi ini menunjukkan bahwa implementasi ACTIP dalam konteks nasional perlu dilihat lebih jauh, terutama untuk memahami berbagai tantangan yang muncul dalam pelaksanaannya selama periode 2017–2023.

1.2 Rumusan Masalah

“Bagaimana tantangan implementasi ACTIP dalam upaya pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia pada tahun 2017-2023?”

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan ACTIP sebagai rezim internasional pemberantasan perdagangan manusia di kawasan Asia Tenggara.
2. Menganalisis pelaksanaan ACTIP dalam kebijakan pemberantasan perdagangan manusia Indonesia.

3. Menganalisis tantangan implementasi ACTIP dalam upaya pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menambah wawasan dan memperkaya literatur dalam kajian hubungan internasional, khususnya yang berkaitan dengan isu kejahatan transnasional dan kerja sama regional di kawasan Asia Tenggara. Melalui pembahasan mengenai tantangan implementasi ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children (ACTIP) di Indonesia, penelitian ini berupaya memahami bagaimana komitmen regional ASEAN dijalankan dalam konteks nasional melalui upaya pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia. Dengan berfokus pada periode 2017–2023, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan penjelasan akademis mengenai hubungan antara komitmen regional, kapasitas nasional, dan dinamika pelaksanaan kebijakan dalam penanganan perdagangan manusia.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi mengenai tantangan implementasi ACTIP dalam upaya pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia selama periode 2017–2023. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan rujukan bagi akademisi maupun pihak yang memiliki perhatian terhadap isu perdagangan manusia dalam memahami bagaimana kerja sama regional ASEAN diterapkan dalam konteks nasional. Selain

itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai berbagai tantangan yang muncul dalam pelaksanaan ACTIP sehingga dapat menjadi masukan dalam penguatan upaya penanganan perdagangan manusia di Indonesia.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Tinjauan Pustaka

Penelitian terdahulu mengenai perdagangan manusia umumnya dikaji dalam kerangka kejahatan transnasional teorganisir. Namun, penelitian ini secara khusus akan membahas mengenai tantangan dalam implementasi ACTIP dalam upaya pemberantasan perdagangan manusia Indonesia. Untuk memperkuat landasan teoritis dan mengidentifikasi celah kajian yang belum banyak disentuh, penelitian ini mengkaji beberapa studi terdahulu yang relevan. Salah satunya adalah penelitian oleh Ranyta Yusran berjudul “*The ASEAN Convention Against Trafficking in Persons: A preliminary Assesment*” (2017). Penelitian Yusran mengevaluasi ACTIP dengan analisis kekuatan dan kelemahan ACTIP dengan membandingkan dengan instrumen internasional seperti UNTOC, dan TIP Protocol. Penelitian ini berpendapat bahwa ACTIP adalah langkah maju namun belum cukup untuk menjawab kompleksitas masalah perdagangan manusia di Asia Tenggara (Yusran, 2017b).

Sementara itu, penelitian berjudul “*Legal Instrument Under the ‘ASEAN Way’: The Case of ASEAN Convention Against Trafficking in Persons*” (2024) oleh Made Wirawan dan Dian Novikrisna menganalisis keselarasan ACTIP dengan prinsip ASEAN Way seperti konsensus, non-intervensi, dan penyelesaian damai, serta dampaknya terhadap kepatuhan negara anggota ASEAN. Penelitian ini berpendapat

bahwa ACTIP sebagai adaptasi ASEAN *Way* dalam instrumen hukum meskipun bersifat *soft law* ini tidak memaksa negara anggota untuk mengorbankan kedaulatan untuk kepatuhan (Wirawan & Novikrisna, 2024). Meskipun penelitian ini menjelaskan perspektif ASEAN *Way* yang dapat menjadi kekuatan kerja sama regional, penelitian ini masih fokus pada aspek legalitas dan belum mengevaluasi implementasi ACTIP di tingkat nasional serta perlunya membahas dampak *softlaw* terhadap penurunan kasus perdagangan manusia di Asia Tenggara.

Di tingkat lokal, penelitian yang dilakukan oleh Dewi Kartika Tempali dan Zulkhair Burhan berjudul “Hambatan Implementasi *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children* di Provinsi Sulawesi Selatan” (2025) menganalisis hambatan dalam implementasi ACTIP di Sulawesi Selatan melalui pendekatan deskriptif analitis. Penelitian ini berpendapat bahwa ACTIP belum maksimal karena ditemukan hambatan antara lain ketidakselarasan dengan norma nasional, tidak adanya pedoman untuk identifikasi korban, dan kurangnya sumber daya kapasitas kelembagaan negara (Tempali & Burhan, 2025). Meskipun penelitian ini menjelaskan implementasi ACTIP di lapangan, perlu evaluasi dan penyesuaian pedoman identifikasi korban serta peningkatan kapasitas kelembagaan yang belum dibahas dalam literatur.

Dalam konteks kebijakan nasional Indonesia, penelitian berjudul “*Indonesia’s Challenge in Value Implementation of ASEAN Convention Against Trafficking in Person, Women and Children (ACTIP-WC)*” (2019) oleh Lilik Salamah. Penelitian Salamah menganalisis tantangan Indonesia dalam mengimplementasikan nilai-nilai ACTIP-WC serta mengidentifikasi faktor penyebab tingginya kasus perdagangan manusia melalui pendekatan eksplanatif dan kausal. Penelitian ini berpendapat

bahwa ditemukan faktor ekonomi dan sosial budaya dari penyebab meningkatnya kasus perdagangan manusia di Indonesia serta kebijakan pemerintah Indonesia seperti rencana aksi nasional dinilai belum efektif dalam menekan angka kasus (Salamah, 2019). Meskipun penelitian ini mengungkap tantangan yang dialami Indonesia dalam implementasi ACTIP, penelitian ini belum menyertakan perbandingan implementasi di negara lain dan mempertimbangkan perbedaan sistem hukum kedaulatan negara anggota serta membahas peran *Non-Governmental Organization* (NGOs) dalam pencegahan perdagangan manusia.

Sementara itu, pendekatan normatif yang lebih kritis disajikan dalam penelitian berjudul “*Criticizing the Implementation of the ACTIP in Southeast Asia*” (2023) oleh Belardo Prasetya Mega Jaya dkk mengkaji dan mengkritik implementasi kebijakan ACTIP dalam menangani perdagangan manusia di Asia Tenggara melalui pendekatan normatif. Penelitian ini berpendapat ACTIP dinilai kurang efektif karena tidak memiliki mekanisme kepatuhan yang kuat dan koordinasi antar negara masih lemah (Jaya dkk., 2023). Meskipun, penelitian ini telah mengungkap evaluasi implementasi ACTIP, penelitian ini belum membahas mengapa mekanisme 4P gagal di beberapa negara ASEAN.

Sudah banyak penelitian terdahulu yang membahas implementasi ACTIP di kawasan Asia Tenggara maupun di Indonesia, terutama dari segi evaluasi normatif terhadap substansi konvensi, analisis kebijakan, serta hambatan implementasi di tingkat lokal. Sementara itu, belum banyak kajian yang secara khusus menyoroti tantangan implementasi ACTIP di Indonesia dengan menekankan pada kelemahan desain kelembagaan dan kapasitas institusional nasional. Padahal, lemahnya struktur ACTIP—seperti ketiadaan sanksi, tidak adanya mekanisme pemantauan

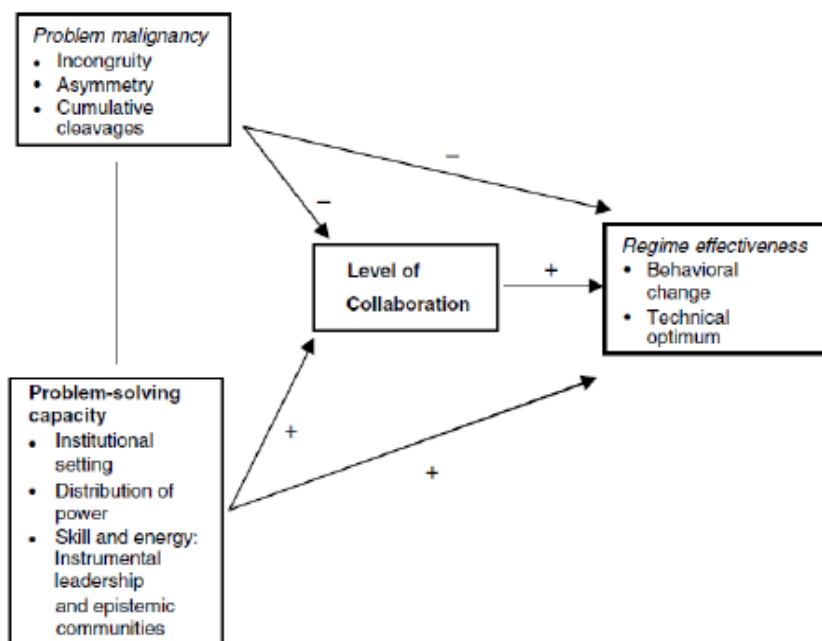
yang mengikat, dan dominasi prinsip non-intervensi—telah membuka ruang bagi negara anggota untuk mengabaikan kewajiban tanpa konsekuensi nyata. Aspek struktural ini jarang dikaji secara mendalam dan sering kali hanya dibahas sebagai hambatan teknis, tanpa melihat implikasi sistemiknya terhadap efektivitas pelaksanaan di tingkat nasional. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi celah tersebut dengan menelaah tantangan implementasi ACTIP melalui pendekatan institusionalisme dan efektivitas rezim internasional, guna memahami akar persoalan dalam pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia.

1.5.2 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini menggunakan teori rezim internasional untuk menjelaskan keberadaan aturan dan komitmen bersama yang mengatur perilaku negara dalam menangani persoalan lintas batas. Menurut Stephen Krasner, rezim internasional dipahami sebagai seperangkat prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan yang diterima secara implisit maupun eksplisit oleh aktor dalam suatu bidang tertentu. Keberadaan rezim menunjukkan bahwa negara-negara membangun kesepakatan bersama sebagai acuan dalam menghadapi persoalan yang tidak dapat diselesaikan secara unilateral. Melalui rezim, negara-negara berupaya menciptakan koordinasi dalam pelaksanaan komitmen bersama agar tujuan kolektif dapat dicapai (Krasner, 1983).

Untuk memahami tantangan implementasi dalam suatu rezim internasional, penelitian ini menggunakan model analisis yang dikembangkan oleh (Underdal & Choucri, 2002). Model ini menjelaskan bahwa keberhasilan suatu rezim dipengaruhi oleh interaksi antara kompleksitas permasalahan yang dihadapi

(*problem malignancy*) dan kapasitas aktor untuk menyelesaikan masalah tersebut (*problem-solving capacity*). Dalam model ini, kedua dimensi tersebut memengaruhi tingkat kerja sama antar aktor (*level of collaboration*) yang pada akhirnya berkontribusi terhadap efektivitas rezim dalam mencapai tujuan kolektif. *Level of collaboration* menggambarkan sejauh mana para aktor mampu membangun koordinasi dan kerja sama dalam melaksanakan komitmen yang telah disepakati, sementara efektivitas rezim merujuk pada kemampuan rezim dalam menghasilkan perubahan perilaku dan mencapai hasil kebijakan yang diharapkan (Underdal & Choucri, 2002a).



Gambar 1. 2 Model Analisis Efektivitas Rezim
 Sumber: (Underdal & Choucri, 2002)

Dimensi pertama adalah *problem malignancy*, yaitu tingkat kompleksitas dan kesulitan permasalahan yang dihadapi dalam suatu isu kebijakan. Underdal

menjelaskan bahwa semakin kompleks suatu masalah, semakin besar pula tantangan yang dihadapi dalam proses implementasi kebijakan kolektif. Kompleksitas tersebut dapat muncul dari beberapa faktor, seperti ketidaksesuaian kepentingan antar aktor (*incongruity*), ketimpangan kapasitas antar negara (*asymmetry*), serta adanya perbedaan struktural yang saling tumpang tindih (*cumulative cleavages*). Semakin tinggi tingkat kompleksitas permasalahan, semakin besar pula tantangan yang dihadapi dalam membangun kerja sama kolektif. Dalam konteks perdagangan manusia, kompleksitas ini tercermin dari sifat kejahatan yang bersifat lintas negara, keterlibatan jaringan kriminal internasional, serta perbedaan kapasitas negara dalam menangani kasus perdagangan manusia (Underdal & Choucri, 2002a).

Dimensi kedua adalah *problem-solving capacity*, yang merujuk pada kapasitas institusional dan kemampuan aktor dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Kapasitas ini tidak hanya berkaitan dengan keberadaan lembaga, tetapi juga mencakup bagaimana pengaturan kelembagaan (*institutional setting*) dibentuk untuk mendukung pelaksanaan komitmen yang telah disepakati. Selain itu, kapasitas ini juga dipengaruhi oleh distribusi peran dan kewenangan antar aktor (*distribution of power*), karena pelaksanaan kebijakan sering kali melibatkan lebih dari satu lembaga dengan fungsi yang berbeda. Underdal & Choucri, (2002) juga menjelaskan bahwa kapasitas penyelesaian masalah dipengaruhi oleh ketersediaan kemampuan teknis dan sumber daya (*skill and energy*), terutama dalam mendukung pelaksanaan kebijakan secara berkelanjutan. Di samping itu, keberadaan kepemimpinan yang mampu mendorong arah kebijakan (*instrumental leadership*) menjadi penting dalam menjaga koordinasi antar aktor, sementara dukungan

pengetahuan dan keahlian yang berkembang melalui *epistemic community* membantu memperkuat pemahaman dan respons terhadap persoalan yang dihadapi. Semakin kuat unsur-unsur tersebut, semakin besar peluang aktor dalam menjalankan komitmen secara lebih efektif (Underdal & Choucri, 2002a).

Dengan menggunakan kedua dimensi tersebut, penelitian ini berfokus pada analisis tantangan implementasi ACTIP dalam upaya pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia selama periode 2017–2023. Penelitian ini tidak mengukur efektivitas rezim secara keseluruhan, tetapi menelaah faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan komitmen ACTIP di tingkat nasional. Dimensi *problem malignancy* digunakan untuk melihat tingkat kompleksitas persoalan perdagangan manusia yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan. Dimensi *problem-solving capacity* digunakan untuk melihat kapasitas aktor dalam menjalankan komitmen melalui pengaturan kelembagaan, distribusi peran, dan koordinasi. Melalui kedua dimensi tersebut, penelitian ini diarahkan untuk memahami bagaimana tantangan implementasi ACTIP muncul dalam konteks nasional (Underdal & Choucri, 2002a).

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Definisi Konseptual

1.6.1.1 *Problem Malignancy*

Problem malignancy didefinisikan sebagai tingkat kompleksitas dan kesulitan suatu permasalahan yang dihadapi dalam kerja sama internasional. Konsep ini menjelaskan bahwa semakin kompleks suatu isu kebijakan, semakin sulit pula aktor-aktor yang terlibat mencapai kesepakatan dan menjalankan kerja

sama secara efektif. Kompleksitas tersebut dapat muncul dari berbagai faktor, seperti perbedaan kepentingan antar aktor (*incronguity*), ketimpangan kapasitas antar negara (*asymmetry*), serta adanya perbedaan kondisi struktural yang saling bertumpuk (*cumulative cleavages*). Faktor-faktor tersebut dapat meningkatkan tingkat kesulitan suatu isu kebijakan sehingga mempersulit koordinasi, negosiasi, maupun implementasi kebijakan kolektif dalam suatu rezim internasional. Dengan demikian, konsep ini digunakan untuk memahami tingkat kesulitan masalah yang dihadapi dalam implementasi kebijakan atau rezim internasional (Underdal & Choucri, 2002).

1.6.1.2 Problem Solving Capacity

Problem solving capacity didefinisikan kemampuan institusional dan kapasitas kolektif para aktor dalam mengatasi suatu permasalahan dalam kerangka kerja sama internasional. Konsep ini menjelaskan bahwa keberhasilan suatu rezim atau kerja sama internasional tidak hanya dipengaruhi oleh kompleksitas masalah yang dihadapi tetapi juga oleh kemampuan aktor untuk merespons dan menyelesaikan permasalahan tersebut. *Problem solving capacity* mencakup berbagai aspek seperti pengaturan kelembagaan (*institutional setting*), distribusi kekuasaan atau peran antar aktor (*distribution of power*), serta ketersediaan kemampuan teknis dan sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan (*skill and energy*). Selain itu, kapasitas ini juga dipengaruhi oleh adanya kepemimpinan yang mampu mengarahkan proses kerja sama dan mendorong pelaksanaan komitmen secara konsisten (*instrumental leadership*), serta keberadaan *epistemic communities*, yaitu jejaring aktor yang memiliki pengetahuan, keahlian, dan otoritas

profesional dalam memberikan masukan berbasis pengetahuan bagi proses perumusan maupun pelaksanaan kebijakan. Kehadiran *epistemic communities* berperan dalam memperkuat pengambilan keputusan melalui pertukaran informasi, rekomendasi teknis, dan pembentukan pemahaman bersama antar aktor yang terlibat. Semakin kuat kapasitas penyelesaian masalah yang dimiliki oleh para aktor dan institusi yang terlibat, semakin besar peluang untuk mengelola perbedaan kepentingan, mengoordinasikan kebijakan, serta mencapai tujuan bersama dalam suatu rezim internasional (Underdal & Choucri, 2002).

1.6.2 Definisi Operasional

1.6.2.1 *Problem Malignancy*

Problem malignancy dioperasionalkan sebagai tingkat kompleksitas persoalan perdagangan manusia yang berkaitan dengan implementasi ACTIP dalam upaya pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia. Konsep ini digunakan untuk melihat karakter permasalahan yang muncul dalam penanganan perdagangan manusia, terutama karena kasus yang terjadi melibatkan berbagai bentuk eksploitasi, perpindahan lintas wilayah, serta keterlibatan banyak aktor dalam proses penanganannya. Kompleksitas tersebut dianalisis melalui tiga indikator utama. Pertama, *incongruity*, yaitu adanya perbedaan kepentingan, prioritas kebijakan, atau interpretasi antar aktor yang terlibat dalam pelaksanaan komitmen ACTIP pada tingkat nasional. Kedua, *asymmetry*, yaitu adanya perbedaan kapasitas antar institusi yang terlibat dalam penanganan perdagangan manusia, seperti perbedaan sumber daya, kewenangan, dan kemampuan kelembagaan. Ketiga, *cumulative cleavages*, yaitu kondisi struktural yang saling berkaitan dalam

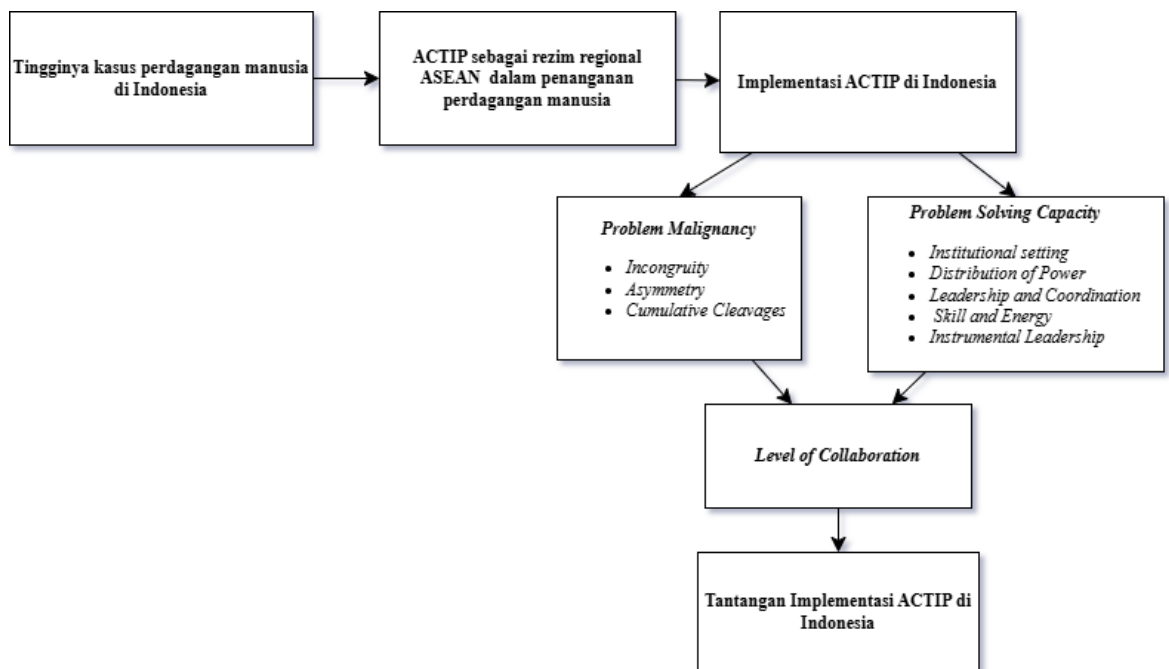
penanganan perdagangan manusia, seperti keterkaitan antara regulasi, mekanisme koordinasi, serta karakter kasus yang melibatkan lebih dari satu sektor kebijakan. Melalui ketiga indikator tersebut, *problem malignancy* digunakan untuk melihat tingkat kompleksitas persoalan perdagangan manusia dalam konteks implementasi ACTIP di Indonesia.

1.6.2.2 Problem Solving Capacity

Problem-solving capacity dalam penelitian ini dioperasionalkan untuk melihat kapasitas kelembagaan dalam implementasi ACTIP pada upaya pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia. Kapasitas ini mencerminkan bagaimana kementerian dan lembaga yang tergabung dalam Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang menjalankan fungsi masing-masing dalam pelaksanaan komitmen ACTIP pada tingkat nasional. Dimensi ini dianalisis melalui beberapa indikator, yaitu *institutional setting* yang merujuk pada susunan kelembagaan dan mekanisme kerja antar kementerian dan lembaga dalam pelaksanaan kebijakan; *distribution of power* yang menunjukkan pembagian peran, kewenangan, dan tanggung jawab antar aktor dalam pelaksanaan kebijakan; serta *skill and energy* yang digunakan untuk melihat ketersediaan kemampuan teknis, sumber daya manusia, dan dukungan operasional dalam pelaksanaan kebijakan pemberantasan perdagangan manusia. Selain itu, *instrumental leadership* digunakan untuk melihat peran kementerian atau lembaga yang terlibat dalam mendorong arah pelaksanaan kebijakan dalam kerangka implementasi ACTIP di Indonesia. Indikator *epistemic communities* digunakan untuk melihat kontribusi aktor yang memiliki pengetahuan, keahlian, dan otoritas

profesional, baik dari kementerian/lembaga, organisasi internasional, maupun lembaga non-pemerintah, dalam memberikan masukan teknis, pelatihan, serta pertukaran informasi yang mendukung pelaksanaan kebijakan pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia. Melalui pengidentifikasian indikator-indikator tersebut, dimensi *problem-solving capacity* digunakan untuk melihat sejauh mana kapasitas institusional yang dimiliki dapat mendukung atau justru membatasi pelaksanaan ACTIP di Indonesia.

1.7 Visualisasi Kerangka Pemikiran



Gambar 1. 3 Visualisasi Kerangka Pemikiran
Sumber: diolah oleh penulis

Berdasarkan visualisasi alur pemikiran tersebut, penelitian ini berangkat dari tingginya kasus perdagangan manusia di Indonesia yang menunjukkan bahwa persoalan perdagangan manusia masih menjadi perhatian dalam konteks

penanganannya di tingkat nasional. Peningkatan jumlah kasus dalam beberapa tahun terakhir memperlihatkan bahwa perdagangan manusia berkembang dengan pola yang semakin beragam, baik dalam bentuk eksploitasi tenaga kerja, eksploitasi seksual, maupun penipuan berbasis perekrutan kerja lintas negara. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penanganan perdagangan manusia tidak hanya berkaitan dengan kebijakan nasional, tetapi juga memerlukan kerja sama antarnegara karena karakter kasusnya yang bersifat lintas batas. Dalam konteks kawasan, negara-negara ASEAN kemudian membentuk ACTIP sebagai kerangka kerja sama regional yang mengatur upaya pencegahan, perlindungan korban, serta penindakan terhadap pelaku perdagangan manusia. Sebagai bagian dari negara anggota ASEAN, Indonesia menindaklanjuti komitmen tersebut melalui ratifikasi ACTIP pada tahun 2017.

Dalam pelaksanaannya, implementasi ACTIP di Indonesia dipahami sebagai bagian dari pelaksanaan komitmen rezim regional pada tingkat nasional. Untuk melihat pelaksanaan tersebut, penelitian ini menggunakan model analisis efektivitas rezim dari Arild Underdal dan Nazli Choucri yang menempatkan dua dimensi utama, yaitu *problem malignancy* dan *problem-solving capacity*. *Problem malignancy* digunakan untuk melihat tingkat kompleksitas persoalan perdagangan manusia yang dihadapi dalam implementasi kebijakan, terutama yang berkaitan dengan perbedaan kepentingan antaraktor, ketimpangan kapasitas kelembagaan, serta kondisi struktural yang saling berkaitan dalam penanganan kasus. Sementara itu, *problem-solving capacity* digunakan untuk melihat kapasitas kelembagaan dalam pelaksanaan komitmen ACTIP, yang mencakup pengaturan kelembagaan, pembagian peran antaraktor, dukungan sumber daya, serta kepemimpinan dalam

pelaksanaan kebijakan. Kedua dimensi tersebut dipahami memengaruhi *level of collaboration* atau tingkat kerja sama antaraktor dalam pelaksanaan komitmen ACTIP di tingkat nasional. Melalui hubungan tersebut, penelitian ini diarahkan untuk mengidentifikasi tantangan implementasi ACTIP dalam upaya pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia selama periode 2017–2023.

1.8 Argumen Penelitian

Argumentasi sementara dalam penelitian ini adalah bahwa meskipun Indonesia telah meratifikasi ACTIP sejak tahun 2017 sebagai bagian dari komitmen regional ASEAN dalam penanganan perdagangan manusia, pelaksanaannya di tingkat nasional masih menghadapi berbagai tantangan. Keberadaan ACTIP memberikan arah kerja sama regional dalam upaya pencegahan, perlindungan korban, dan penindakan terhadap pelaku perdagangan manusia, tetapi pelaksanaan komitmen tersebut tetap bergantung pada kondisi nasional masing-masing negara. Dalam konteks Indonesia, perdagangan manusia memiliki karakter yang kompleks karena melibatkan berbagai bentuk eksploitasi, perpindahan lintas wilayah, dan keterlibatan banyak aktor dalam proses penanganannya. Di sisi lain, pelaksanaan ACTIP juga dipengaruhi oleh kapasitas kementerian dan lembaga yang terlibat dalam menjalankan kebijakan pemberantasan perdagangan manusia. Oleh karena itu, penelitian ini berangkat dari dugaan bahwa tantangan implementasi ACTIP di Indonesia berkaitan dengan kompleksitas persoalan perdagangan manusia (*problem malignancy*) dan kapasitas kelembagaan dalam pelaksanaan kebijakan (*problem-solving capacity*).

1.9 Metode Penelitian

Penelitian ini mengadopsi pendekatan kualitatif sebagai kerangka utama dalam analisis. Sebagaimana dijelaskan oleh Marsh dan Stoker (2010), metode kualitatif yang tepat dalam penelitian untuk mencoba memahami atau menjelaskan proses munculnya suatu fenomena. Secara sederhana, pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk menguraikan sebab akibat dari peristiwa yang terjadi (Goertz & Mahoney, 2012; Marsh & Stoker, 2010). Pendekatan kualitatif digunakan untuk menggali lebih dalam tentang tantangan implementasi ACTIP dalam kebijakan pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia.

1.9.1 Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif analitis. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti untuk menggambarkan dan menganalisis secara sistematis bagaimana ACTIP diimplementasikan dalam upaya pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia pada periode 2017–2023. Pendekatan deskriptif analitis digunakan untuk mengidentifikasi berbagai tantangan yang muncul dalam proses implementasi ACTIP, khususnya yang berkaitan dengan aspek kelembagaan, koordinasi antar lembaga, dan penerjemahan komitmen regional ke dalam kebijakan domestik. Metode ini memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang komprehensif melalui analisis dokumen, wawancara mendalam, serta kajian terhadap praktik kebijakan yang relevan sehingga dapat menjelaskan dinamika implementasi kebijakan secara lebih mendalam (Creswell & Creswell, 2018).

1.9.2 Situs Penelitian

Situs penelitian ini bersifat non-lokasi fisik karena fokus penelitian berada pada tataran kebijakan dan kerangka kerja sama internasional. Data yang dikaji diperoleh melalui analisis dokumen hukum, laporan resmi, publikasi institusi internasional dan nasional, serta hasil studi sebelumnya yang relevan. Penentuan fokus pada Indonesia sebagai konteks nasional dilakukan karena negara ini telah meratifikasi ACTIP, namun masih menghadapi tantangan implementasi dalam pemberantasan perdagangan manusia. Oleh karena itu, Indonesia menjadi representasi yang relevan untuk mengkaji hubungan antara efektivitas rezim internasional dan kapasitas domestik dalam pelaksanaan kebijakan.

1.9.3 Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah ACTIP sebagai kerangka kerja sama regional yang diimplementasikan di Indonesia dalam upaya pemberantasan perdagangan manusia. Fokus penelitian diarahkan pada pelaksanaan komitmen ACTIP di Indonesia selama periode 2017–2023, khususnya untuk melihat tantangan yang muncul dalam implementasinya pada tingkat nasional. Secara spesifik, analisis terhadap ACTIP dalam penelitian ini ditinjau melalui peran kementerian dan lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia. Perhatian penelitian diarahkan pada mekanisme kerja sama antarlembaga, pembagian peran dalam pelaksanaan kebijakan, serta koordinasi yang dibangun dalam menjalankan komitmen ACTIP di tingkat nasional

1.9.4 Jenis Data

Penelitian ini menggunakan data kualitatif sebagai sumber utama analisis. Data kualitatif merujuk pada informasi non-numerik yang berbentuk teks, frasa, dokumen, maupun materi visual seperti grafik dan bagan, yang merepresentasikan tindakan, pengalaman, serta realitas sosial tertentu. Jenis data ini berorientasi pada eksplorasi aspek kualitas didasarkan pada pertimbangan kebahasaan dan interpretatif dengan tujuan memahami makna yang terbentuk dari pengalaman, persepsi, dan perilaku para aktor yang diteliti. Dengan demikian, data kualitatif memungkinkan penelitian menjawab pertanyaan yang bersifat eksploratif.

1.9.5 Sumber Data

Penelitian ini didasarkan pada dua jenis sumber data, yaitu primer dan sekunder. Sumber data primer diperoleh melalui wawancara langsung dengan Eros Shidqy Putra, Analis Kebijakan Asisten Deputi Bidang Penanganan Kejahatan Transnasional dan Kejahatan Luar Biasa, Deputi Bidang Koordinasi Keamanan dan Ketertiban Masyarakat, Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan RI; Andri Prasetyo Nugroho, Asisten Deputi Koordinasi Kerjasama ASEAN, Deputi Bidang Koordinasi Politik Luar Negeri, Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan RI; Yusuf Rizki Maulana, Perwira Administrasi Sub Bagian Monitoring Evaluasi Perbatasan Bagian Perbatasan Nasional Set NCB Interpol Indonesia, Divhubinter Polri; serta Hillary Cornelia Anggito N. Naibaho, Staff Sub Bagian Bantuan Hukum Internasional Bagian Kejahatan Transnasional dan Internasional, Divisi Hubungan Internasional Polri, yang memiliki peran strategis

dalam isu perdagangan manusia di Indonesia. Sementara itu, sumber data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang mencakup artikel jurnal, buku, dokumen, serta laporan resmi yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga terkait isu perdagangan manusia, seperti publikasi ASEAN, *Global Slavery Index*, *Trafficking in Persons (TIP) Report*, laporan tahunan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, laporan Gugus Tugas Penanganan TPPO, serta laporan dari IOM dan UNODC. Pemilihan data sekunder difokuskan pada publikasi yang relevan dengan isu ACTIP, norma regional, dan perdagangan manusia sebagai dasar analisis. Kedua sumber data ini digunakan secara komplementer untuk mendukung keakuratan temuan dan memperkuat argumentasi dalam penelitian.

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan dua pendekatan utama, yaitu riset kepustakaan (*library research*) dan wawancara mendalam. Riset kepustakaan dilakukan dengan menghimpun data sekunder dari berbagai sumber tertulis seperti buku, jurnal, dokumen resmi, dan laporan institusi internasional terkait isu perdagangan manusia, termasuk publikasi ASEAN, *Global Slavery Index*, *Trafficking in Persons (TIP) Report*, laporan tahunan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, laporan Gugus Tugas Penanganan TPPO, serta laporan dari IOM dan UNODC. Teknik ini melibatkan kegiatan membaca, mencatat, dan mengolah informasi yang telah dikompilasi oleh pihak lain sebelumnya. Sementara itu, wawancara dilakukan sebagai teknik pengumpulan data primer melalui komunikasi langsung dengan narasumber, dalam hal ini pihak dengan Eros Shidqy Putra, Analis Kebijakan Asisten Deputi Bidang

Penanganan Kejahatan Transnasional dan Kejahatan Luar Biasa, Deputi Bidang Koordinasi Keamanan dan Ketertiban Masyarakat, Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan RI; Andri Prasetyo Nugroho, Asisten Deputi Koordinasi Kerjasama ASEAN, Deputi Bidang Koordinasi Politik Luar Negeri, Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan RI; Yusuf Rizki Maulana, Perwira Administrasi Sub Bagian Monitoring Evaluasi Perbatasan Bagian Perbatasan Nasional Set NCB Interpol Indonesia, Divhubinter Polri; serta Hillary Cornelia Anggito N. Naibaho, Staff Sub Bagian Bantuan Hukum Internasional Bagian Kejahatan Transnasional dan Internasional, Divisi Hubungan Internasional Polri. Penelitian ini menggunakan wawancara terencana tidak terstruktur, yang memungkinkan fleksibilitas dalam penyusunan pertanyaan, namun tetap berpedoman pada kerangka tematik yang disusun sebelumnya (George, 2022). Kombinasi kedua teknik ini memberikan kedalaman analisis sekaligus memperkaya konteks data yang diperoleh (Byrne, 2001).

1.9.7 Analisis dan Intepretasi Data

Analisis data dalam penelitian ini adalah menggunakan Teknik *process tracing* khususnya varian *explaining-outcome process tracing*. Pendekatan ini digunakan untuk menjelaskan mengapa suatu hasil atau kondisi tertentu terjadi dengan menelusuri rangkaian proses serta hubungan sebab-akibat yang membentuk *outcome* tersebut. Berbeda dari narasi deskriptif biasa, *explaining-outcome process tracing* berfokus pada identifikasi mekanisme kausal yang menjelaskan bagaimana suatu proses berlangsung hingga menghasilkan suatu hasil tertentu. Melalui pendekatan ini, penelitian menelusuri tahapan peristiwa yang relevan dengan

menggunakan bukti empiris yang dianalisis berdasarkan kerangka konseptual yang terdiri dari konsep-konsep yang saling berkaitan dan telah dirumuskan secara operasional. Kerangka konseptual tersebut berfungsi sebagai panduan dalam mengarahkan pencarian bukti serta memastikan bahwa analisis yang dilakukan memiliki dasar teoritis yang jelas (Beach & Pedersen, 2013).

1.9.8 Kualitas Data (*goodness criteria*)

Penelitian ini menjamin kualitas data yang tinggi dengan memanfaatkan dua jenis sumber utama, yakni data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara langsung dengan Eros Shidqy Putra, Analis Kebijakan Asisten Deputi Bidang Penanganan Kejahatan Transnasional dan Kejahatan Luar Biasa, Deputi Bidang Koordinasi Keamanan dan Ketertiban Masyarakat, Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan RI; Andri Prasetyo Nugroho, Asisten Deputi Koordinasi Kerjasama ASEAN, Deputi Bidang Koordinasi Politik Luar Negeri, Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan RI; ; Yusuf Rizki Maulana, Perwira Administrasi Sub Bagian Monitoring Evaluasi Perbatasan Bagian Perbatasan Nasional Set NCB Interpol Indonesia, Divhubinter Polri; serta Hillary Cornelia Anggito N. Naibaho, Staff Sub Bagian Bantuan Hukum Internasional Bagian Kejahatan Transnasional dan Internasional Divisi Hubungan Internasional Polri, sementara data sekunder dikumpulkan dari studi terdahulu, buku, serta laporan resmi yang relevan dengan isu perdagangan manusia dan dinamika kawasan ASEAN. Untuk menjaga validitas temuan, data dianalisis melalui dua tahapan pengujian. Pertama, dilakukan pemeriksaan independensi data guna memastikan bahwa analisis bebas dari bias peneliti. Kedua, digunakan teknik

triangulasi sebagai metode konfirmasi dengan membandingkan berbagai sumber dan pendekatan untuk memperkuat keabsahan hasil. Gabungan kedua jenis data dan metode pengujian ini tidak hanya meningkatkan akurasi temuan, tetapi juga memperkuat argumen teoritis mengenai bagaimana ACTIP dalam pemberantasan perdagangan manusia di Indonesia belum menunjukkan hasil yang optimal karena tantangan implementasi kebijakan yaitu rezim ASEAN yang lemah (Miles dkk., 2014).