

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang Masalah**

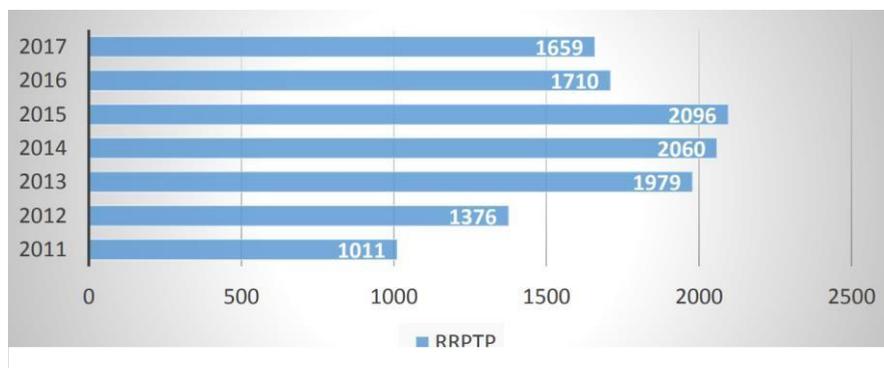
Lebih dari 7 dari 10 korban dieksploitasi di wilayah Asia dan Pasifik serta menjadi pusat utama dalam kejahatan perdagangan manusia. Diperkirakan 3,8 juta orang dewasa adalah korban eksploitasi dan 1 juta di antaranya merupakan korban dari anak-anak. Sebagian besar korbannya merupakan perempuan dan anak-anak karena sering kali dianggap sebagai kelompok yang lemah secara fisik dan rentan terhadap eksploitasi (International Labor Organization & Walk Free Foundation, 2017). Tidak hanya itu, anak dengan rentang tahun 5-17 tahun juga menjadi korban kerja paksa dengan total korban mencapai 15,5% pada tahun 2012 (ILO, 2017).

*United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)* mulai mengumpulkan data pada tahun 2003. Rentang tahun 2012 dan 2014 di 106 negara ditemukan korban perdagangan manusia sebanyak 63.251 jiwa. Di 85 negara dengan jumlah korban 17.752 jiwa. UNODC telah mengupayakan pemberantasan perdagangan manusia dengan pembentukan adanya strategi *Global Programme Against Trafficking in Human Beings (GPAT)* dengan UNODC sebagai penanggung jawab atas komponen kerja sama. Sebagai upayanya, UNODC dan Filipina telah bekerja sama dengan membuat program bernama *Coalitions Against Trafficking in Human Beings in the Philippines Phase I* (UNODC, 2003).

Filipina menjadi negara dengan sumber utama penghasil konten

eksploitasi seksual anak. Kota turis di Filipina seperti Angeles City, Boracay, Puerto Galera, Olongapo, dan Surigao telah menjadi titik rawan tempat terjadinya pornografi melalui siaran langsung yang tersebar luas di internet (McGeough, 2022). Anak-anak dipaksa untuk melakukan tindakan seksual di depan kamera demi memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga. Mirisnya para orang tua korban atau anggota keluarganya juga terlibat dan membenarkan tindakan eksploitasi tersebut (US Department of State, 2017).

Menurut data dari *Recovery and Reintegration Program of Trafficked Persons* (RRPTP) Filipina menyebutkan bahwa total korban perdagangan manusia yang diterima RRPTP pada tahun 2011 – 2017 mencapai 11,891 korban yang telah dibantu untuk pelayanan pemulihan, dengan 17% di antaranya masih berada di bawah umur.



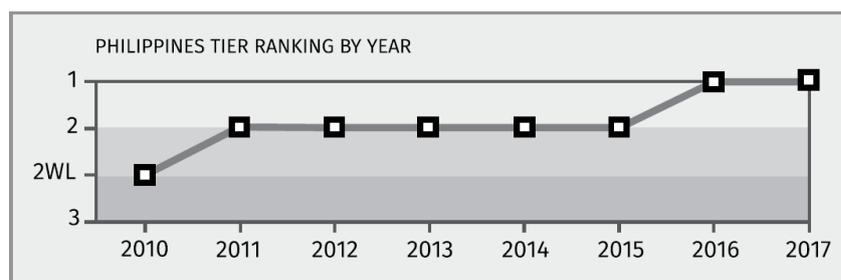
Grafik 1. 1Data RRPTP 2011-2017

Sumber : (IACAT ANNUAL ACCOMPLISHMENT REPORT, 2018)

Pada tahun 2015, berdasarkan data dari RRPTP, kasus perdagangan manusia tertinggi menyentuh diangka lebih dari 2000 korban yang telah RPPTP bantu dengan pemulihan. Di antaranya ada 1.037 korban perempuan dan 74 korban anak dengan rentan usia 0-12 Tahun. Di tahun 2016, kasus perdagangan manusia sempat menurun sebanyak 38% dengan total 425 korban perempuan

dengan kategori *Sex Trafficking* untuk *Prostitution*, *Sexual Exploitation*, dan *Pornography*, serta 11 korban merupakan anak-anak di bawah umur (IACAT Secretariat, 2016).

Ketika kejahatan perdagangan manusia semakin marak dan menyebar di seluruh dunia khususnya di Filipina, PBB mulai membentuk *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) dan menerbitkan Protokol Palermo sebagai landasan pedoman yang dapat diratifikasi oleh negara-negara anggota di dunia dalam memerangi kasus perdagangan manusia (UNODC, 2004). Protokol Palermo telah ditandatangani lebih dari 147 negara termasuk Filipina. Filipina telah menandatangani Protokol Palermo pada tanggal 14 Desember 2000 dan diratifikasi pada 28 Mei 2002. Dengan penandatanganan tersebut, Filipina telah berkontribusi dalam mendukung pada pencegahan perdagangan manusia serta perlindungan terhadap korban khususnya kerentanan pada perempuan dan anak dengan instrumen hukum internasional yang lebih efektif (Committee, 2002).



Grafik 1. 2 Peringkat Filipina Berdasarkan Tahun

Sumber: (US Department of State, 2017)

Filipina berhasil meningkatkan posisinya di *Tier 1* pada 30 Juni 2016. Data tersebut menunjukkan tekad yang kuat dari pemerintah dan masyarakat Filipina dalam memerangi kasus perdagangan manusia (IACAT Secretariat, 2016). Hal tersebut diukur dari *The Trafficking Victims Protection Act* (TVPA) yaitu

hukum yang di berlakukan oleh Amerika Serikat sebagai standar yang harus dipatuhi oleh setiap negara dalam memberantas perdagangan manusia. Meskipun telah mencapai *Tier 1*, masih banyak perdagangan manusia yang harus diselesaikan oleh pemerintah Filipina. Filipina telah menjadi pusat global dengan kasus eksploitasi seksual anak secara *online* serta berada pada tingkat 1 di Asia Timur sebagai negara dengan tingkat eksploitasi seksual tertinggi (International, 2021).

Penelitian ini mengacu pada beberapa studi-studi sebelumnya, adapun penelitian pertama dengan judul “Strategi Pemerintah Filipina dalam Menekan Peningkatan Kasus *Online Sexual Abuse Exploitation of Children* (OSAEC) pada Tahun 2020-2023” (Hapsari, Dina Laksita, 2024). Penelitian ini membahas mengenai strategi dan upaya pemerintah Filipina dalam mengurangi atau memberantas kasus OSAEC yang di mana anak-anak ditahun tersebut menjadi target pelecehan dengan menggunakan teori neoliberalisme yang memiliki arti negara memiliki sikap optimis dalam menghadapi setiap tantangan, dengan cara membangun kerja sama antar negara dan para aktor demi mencapai kepentingan bersama. Penelitian ini membuat peneliti mempunyai gambaran terhadap bagaimana perdagangan manusia pada anak-anak terjadi di Filipina. Jurnal kedua yaitu “Implementasi Protokol Palermo pada Kasus Perdagangan manusia di Malaysia Tahun 2015-2018” (Yudhatama, 2022). Hasil penelitian ini ialah implementasi Protokol Palermo di Malaysia dengan menggunakan teori *domestic salience* sebagai acuan dalam menyelesaikan penelitian tersebut ialah bagaimana Malaysia bisa mengurangi dan mencegah perdagangan manusia dengan meratifikasi Protokol Palermo

menjadi sebuah undang-undang. Jurnal terakhir yaitu “Analisa Upaya Filipina Mengatasi Perdagangan Manusia Melalui Pendekatan *Human Security* (2016-2019)” milik (Koeswindrya, 2020). Pada jurnal tersebut, beliau membahas mengenai bagaimana Filipina dapat mempertahankan Tier 1 selama 6 tahun berturut-turut serta edukasi kepada masyarakat dan pemerintah Filipina sendiri agar sadar untuk sama-sama memerangi perdagangan manusia dengan menggunakan pendekatan *human security* sebagai acuan untuk mengimplementasi kebijakan di Filipina.

Dalam ketiga penelitian yang telah menjadi referensi penulis, maka jeda penelitian skripsi ini ialah penulis mengambil gap dengan fokus menganalisis “Implementasi Kebijakan Protokol Palermo di Filipina Studi Kasus Perdagangan Manusia pada Perempuan dan Anak di tahun 2012-2016” yang akan dijelaskan menggunakan Konsep Perdagangan Manusia dan Teori *Domestic Salience*.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang yang telah dijelaskan oleh penulis serta tinjauan pustaka dari beberapa jurnal yang telah dirangkum oleh penulis, maka penulis merumuskan masalah yang akan dijawab adalah **“Sejauh mana Implementasi Protokol Palermo di Filipina Studi Kasus Perdagangan Manusia pada Perempuan dan Anak di tahun 2012-2016?”**.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Secara Umum**

Secara umum, tujuan dari penulisan penelitian ini ialah untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar sarjana dari Program Studi

Hubungan Internasional. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

### **1.3.2 Secara Khusus**

Secara khusus, tujuan dari penelitian khusus yang peneliti teliti ialah untuk menganalisis bagaimana Implementasi Kebijakan Protokol Palermo di Filipina studi kasus perdagangan manusia pada perempuan dan anak di tahun 2012-2016.

## **1.4 Kerangka Pemikiran**

### **1.4.1 Perdagangan manusia**

Definisi Perdagangan manusia menurut PBB dalam Resolusi Majelis Umum No. 49/166 mengatakan bahwa perdagangan manusia merupakan praktik ilegal dengan melibatkan perpindahan melintasi batas negara secara sembunyi-sembunyi. Perdagangan manusia juga mempunyai tujuan yaitu memaksa perempuan dan anak-anak masuk ke dalam situasi eksploitasi secara seksual maupun ekonomi dengan keuntungan yang hanya akan didapat oleh para sindikat kejahatan (Syaufi Ahmad,2011).

Banyak faktor yang memengaruhi terjadinya Perdagangan manusia ini, tetapi yang paling utama ialah faktor ekonomi. Kemiskinan merupakan kelompok rentan terkena kasus perdagangan manusia. Keterbatasan lapangan pekerjaan membuat banyak individu menjadi pengangguran sehingga meningkatkan kejahatan. (Afriansyah et al., 2022). Akibat dari adanya perdagangan manusia ini, mental korban secara fisik dan psikologis akan sangat dirugikan dan terganggu. Pelaku sering melakukan kekerasan untuk memegang kendali penuh atas korban.

Pelaku juga sering memindahkan korban ke banyak tempat untuk menyulitkan korban menjalin hubungan manusia dengan siapa saja dengan kata lain hilang kontak dengan kerabat ataupun keluarga korban (Shelley, 2012).

#### **1.4.2 Teori Domestic Salience**

Teori *Domestic Salience* mempunyai arti bagaimana cara norma internasional ini diterima di lingkup domestik, dengan catatan para negara mempunyai prinsip dan normanya sendiri yang tidak bisa diganggu gugat termasuk norma internasional itu sendiri. Teori ini juga digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu norma internasional yang masuk ke dalam lingkup domestik negara. Teori *Domestic Salience* yang dikembangkan oleh Cortell dan Davis (2000) ini mempunyai 3 indikator keberhasilan dalam penerapannya. Indikator pertama ialah Wacana Politik. Pada indikator pertama ini melihat dan menganalisis adanya pengenalan norma internasional ke dalam politik domestik. Hal ini akan terjadi jika aktor-aktor negara dan masyarakat mulai untuk bersama-sama mendorong perubahan dengan menerapkan norma internasional ke dalam politik domestiknya (Cortell & Davis, 2000).

Selanjutnya, indikator kedua ialah Perubahan Lembaga, pada indikator ini norma internasional telah mencapai tahap selanjutnya dari norma domestik yang ditandai dengan perubahan kelembagaan. Norma internasional ini akan dimasukkan ke dalam hukum domestik. Dari masuknya norma internasional ke dalam hukum domestik ini prosedur-

prosedur hukum akan menjadi semakin kuat dan kredibilitas akan naik. Indikator terakhir ialah Kebijakan Negara. Indikator ini melihat bahwa negara berkomitmen penuh terhadap norma internasional yang ditandai dengan adanya perubahan kebijakan atau perundang-undangan (Cortell & Davis, 2000).

*Tabel 1. 1 Tingkat Domestic Salience*

INDIKATOR	Tingkat <i>Domestic Salience</i>			
	<i>High Domestic Salience</i>	<i>Moderate Domestic Salience</i>	<i>Low Domestic Salience</i>	<i>Not Salience</i>
Wacana Politik	✓	✓	✓	✗
Kebijakan Negara	✓	✓	✗	✗
Perubahan Lembaga	✓	✗	✗	✗

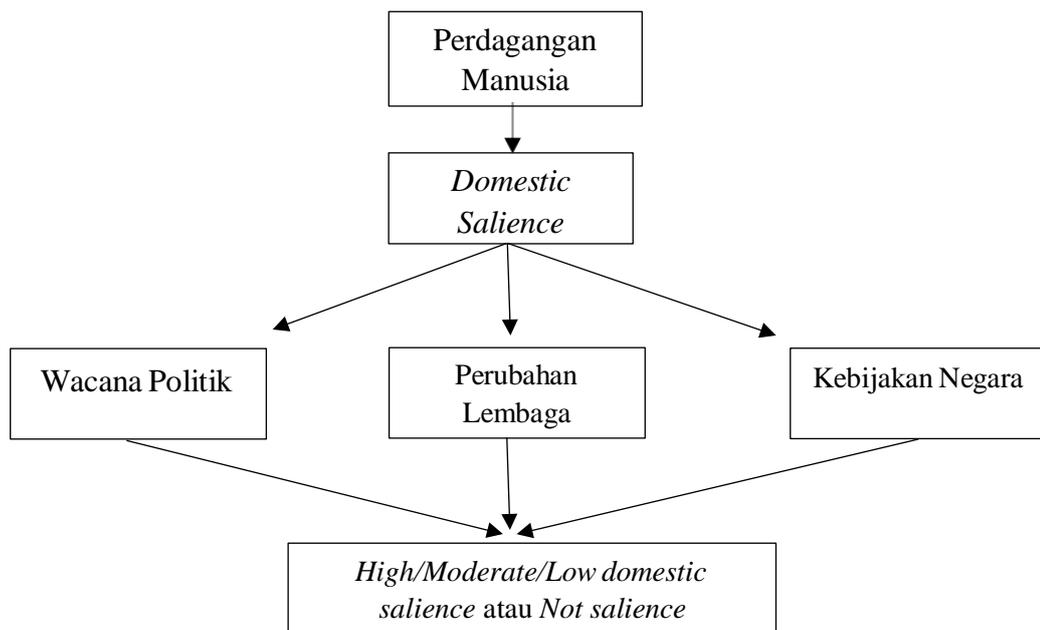
Sumber: (Cortell & Davis, 2000)

Cortell dan Davis juga mempunyai 4 tingkatan untuk mengukur sejauh mana norma internasional diterima dalam domestik. Tingkatan pertama ialah *High Domestic Salience*, yang artinya norma internasional berhasil masuk ke dalam wacana politik domestik yang ditandai dengan adanya perubahan lembaga dan kebijakan. Tingkatan yang kedua adalah *Moderate Domestic Salience*, wacana politik yang masuk ke dalam perubahan lembaga tidak menghasilkan perubahan yang signifikan terhadap kebijakan negara. *Low Domestic Salience* merupakan tingkatan ketiga yang hanya mencapai wacana politik saja tetapi gagal dalam pengimplementasian kebijakan yang sesuai dengan prinsip dari norma

internasional. Tingkatan terakhir yaitu *Not Salience* yang artinya norma internasional sama sekali tidak mencapai wacana politik ditandai dengan tidak adanya dampak atau perubahan pada kebijakan atau lembaga negara (Cortell & Davis, 2000).

Dari golongan tingkatan tersebut, Cortell dan Davis melihat bahwa norma internasional bervariasi, maka diperlukan adanya 4 tingkatan dan 3 indikator yang telah dibuat tersebut dan sampai sejauh mana norma internasional diterapkan dan memberikan dampak yang seperti apa kepada tiap-tiap domestik negara tersebut (Cortell & Davis, 2000).

### 1.5 Sintesa Pemikiran



Gambar 1. 1 Sintesa Pemikiran

Sumber: Diolah Oleh Penulis

Berdasarkan pada teori yang telah dijelaskan, maka menghasilkan sintesa pemikiran. Kasus perdagangan manusia di Filipina menjadi masalah serius yang harus diselesaikan pemerintah. Dengan teori *domestic salience*, yang berarti pentingnya kasus perdagangan manusia di Filipina ini dapat

berpengaruh terhadap keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam menyelesaikan kasus tersebut serta dapat dianalisis melalui 3 indikator yakni ada *wacana politik*, indikator ini melihat sejauh mana norma-norma internasional mulai diperkenalkan dan masuk ke dalam politik negeri. Kemudian dari wacana politik tersebut norma-norma internasional mulai mencapai tahap mengubah sistem hukum ditandai dengan adanya *perubahan lembaga*. Indikator terakhir ialah *kebijakan negara* telah ditetapkan karena adanya komitmen penuh dan diimplementasikan melalui pembentukan undang-undang. Dengan dilakukan analisis tersebut, maka penulis bisa melihat sejauh mana tingkatan tersebut yang akan dilakukan Filipina dalam menyelesaikan kasus perdagangan manusia.

## **1.6 Argumen Utama**

Berdasarkan apa yang telah dijelaskan oleh penulis pada bagian latar belakang, argumen penelitian ini yakni penulis meyakini bahwa dari implementasi kebijakan Protokol Palermo di Filipina dalam studi kasus perdagangan manusia pada perempuan dan anak di tahun 2012-2016 bisa dianalisis melalui 3 indikator dari teori yang di bawa penulis yaitu *Domestic Salience*. Untuk implementasi dalam indikator pertama *wacana politik*, dengan menandatangani protokol ini, Filipina mulai mengimplementasikan komitmen internasional dengan membuat *Action Plan* untuk rentang tahun 2012 hingga 2016. Dalam indikator kedua, *perubahan lembaga*, Filipina membentuk *Inter-Agency Council Againsts Trafficking* (IACAT) di bawah naungan pemerintah Filipina. Untuk indikator yang terakhir, *kebijakan negara*, Filipina mulai memberlakukan undang-undang *Anti-Trafficking* yang dikenal dengan *Republic Act No. 9208, Anti-Trafficking in Persons Act of 2003* yang telah

diadopsi dari ketentuan Protokol Palermo. Lalu di tahun 2012, pemerintah menandatangani *Republic Act No. 1036, Expanded Anti Trafficking in Persons Act of 2012*, yang merupakan perluasan undang-undang dari RA No. 9208. Dari hasil tersebut, Filipina telah memenuhi standar dalam ketiga faktor tersebut dan masuk ke dalam kriteria *High Domestic Salience*.

## **1.7 Metodologi Penelitian**

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang akan digunakan penulis sebagai acuan dalam menjawab rumusan masalah ialah menggunakan metode penelitian deskriptif. Menurut Muhammad Ramdhan (2021), Metode penelitian deskriptif ialah jenis penelitian dengan tujuan untuk memberikan penjelasan dan deskripsi dari fenomena yang sedang diteliti, dengan menggunakan data yang bersifat fakta tidak dibuat-buat dan bukan sebuah opini pribadi (Ramdhan, 2021). Mengacu pada judul penelitian “Implementasi Kebijakan Protokol Palermo Studi Kasus Perdagangan Manusia di Filipina pada Tahun 2012 – 2016” peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif untuk meneliti fenomena kasus perdagangan manusia yang terjadi di Filipina dengan implementasi kebijakan Protokol Palermo yang akan dijelaskan secara sistematis dan berdasarkan fakta yang terjadi.

### 1.7.2 Jangkauan Penelitian

Pokok bahasan utama pada penelitian ini ialah implementasi kebijakan Palermo di Filipina dalam studi kasus perdagangan manusia pada perempuan dan anak di tahun 2012-2016. Penulis mengambil rentang tahun 2012 hingga 2016, karena diawali dari tahun 2012 adanya perluasan UU mengenai perdagangan manusia, lalu batas akhir penelitian yaitu di tahun 2016 karena di tahun tersebut telah terjadi penurunan angka korban perdagangan manusia secara signifikan dan Filipina telah berada pada kategori *Tier 1* yang sepenuhnya memenuhi standar minimum dalam upaya memberantas perdagangan manusia.

### 1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis ialah Teknik pengumpulan data sekunder dengan menggunakan sumber sekunder, yang artinya sumber data tidak diberikan langsung kepada pengumpul data, melainkan lewat dokumen seperti *IACAT Report*, *NAP Report*, dan *U.S. TIP Report* sebagai pendukung penelitian (Soegiyono, 2011). Pengumpulan data ini dapat dilakukan melalui sumber literatur seperti artikel jurnal, buku, dan media berita internasional terpercaya dan kredibel seperti BBC, VOA, CNN, dan Asean Post yang menyangkut tentang penelitian ini. Penulis mencari sumber penelitian dengan melalui *official website* dari lembaga-lembaga bantuan pemerintah Filipina seperti [iacat.gov.ph](http://iacat.gov.ph), [aseanact.org](http://aseanact.org), dan [state.gov](http://state.gov) untuk mendukung pengumpulan data penulis.

#### **1.7.4 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data pada penelitian ini ialah teknik analisis kualitatif yang di mana digunakan untuk menganalisis data yang telah ada. Penelitian kualitatif ini disusun dengan jelas dan dipertanggungjawabkan keaslian dan kredibilitasnya. Menurut Anggito dan Setiawan, penelitian kualitatif ialah jenis penelitian yang fokus pada pemahaman isu-isu dalam kehidupan sosial dengan mempertimbangkan kondisi realitas atau lingkungan alami yang kompleks dan mendetail (Albi Anggito, 2018). Mengacu pada definisi tersebut, penulis mencoba melakukan penelitian bagaimana implementasi Protokol Palermo di Filipina dalam studi kasus perdagangan manusia pada perempuan dan anak. Penulis berusaha menganalisis dengan mengumpulkan data dari para pendapat ahli, jurnal, dan laporan pemerintahan yang ada di Filipina.

#### **1.7.5 Sistematika Penulisan**

Untuk membuat alur penelitian yang lebih mudah dipahami oleh pembaca, penulis akan memberikan gambaran dan garis besar yang terstruktur tentang topik yang akan dibahas lebih lanjut di kemudian hari.

**BAB I** Berisi mengenai pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, lalu rumusan masalah, tujuan penelitian yang mencakup tujuan umum dan khusus, serta kerangka pemikiran yang berisi konsep Perdagangan

Manusia dan teori *Domestik Salience*, sintesa pemikiran, argumen utama penulis, dan sub bab terakhir yang berisi metodologi, penelitian yang memuat; tipe penelitian, jangkauan waktu penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penulisan.

**BAB II** Berisi tentang penjelasan terkait implementasi kebijakan Protokol Palermo di Filipina dalam studi kasus perdagangan manusia pada perempuan dan anak. Pada bab ini, menjelaskan kondisi pemerintah Filipina dari tahun 2012 hingga 2016 serta indikator Protokol Palermo yang pertama yaitu Wacana Politik.

**BAB III** Berisi mengenai lanjutan pembahasan terkait dengan teori Domestic Salience terhadap implementasi kebijakan Protokol Palermo yaitu Perubahan Lembaga dan Kebijakan negara dengan memasukkan tingkatan yang dibuat dari teori tersebut. *High Domestic Salience* merupakan tingkat keberhasilan pemerintah Filipina terkait dengan kasus perdagangan manusia.

**BAB IV** Merupakan bab akhir sebagai penutup dari penelitian ini berisi ringkasan kesimpulan dari pembahasan penelitian dan saran.