

Masyarakat, Kebudayaan dan Politik

Daftar Isi

Komunikasi Partisipatif pada Program Pos Pemberdayaan Keluarga Imani Satriani dan Pudji Muljono	87–95
Implementasi Demokrasi Lokal di Balik Bayang-bayang Otonomi Negara Asrinaldi	96–107
Kedudukan Perempuan dan Aktualisasi Politik dalam Masyarakat Matrilinial Minangkabau Nurwani Idris	108–116
Pengembangan Model Pemberdayaan Masyarakat sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan di Perkotaan Erna Setijaningrum	117–127
Seksisme dan Seksualitas dalam Lagu Pop: Analisis Tekstual Lirik Lagu Kelompok Musik Jamrud Netty Dyah Kurniasari	128–138
Konstruksi Sosial Kekerasan dan Vandalisme Mahasiswa Siti Aminah	139–149
Implementasi Kebijakan Penanggulangan Perdagangan Perempuan Hetty Antje Geru	150–157
Pemberdayaan Masyarakat Desa melalui Penyuluhan Penanganan Panen dan Pemasaran Hasil Pertanian Fitriani, Irmayani Noer, Tatang Mulyana, Bina Unteawati, Sutarni	158–162

Implementasi Kebijakan Penanggulangan Perdagangan Perempuan

Hetty Antje Geru¹

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sam Ratulangi, Manado

ABSTRACT

The aim of this study was to have a view of the implementation of the policy regarding women trafficking in the North Sulawesi Province through a qualitative approach. The study showed that the implementation of women trafficking policy covered the content of the policy and the context of the implementation. Based on the exploration of the both factors, this study found that the implementation of local policy on women trafficking was working, although it did not achieved as it was expected. The role of politics appeared to be the dominant influence to the process, and caused so many constrain in the program. The Standard Operational Procedure should be applied concistanly to minimize the politization of the program.

Key words: *implementation, policy, women trafficking, content, context, SOP*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang Implementasi kebijakan perdagangan wanita di Provinsi Sulawesi Utara, melalui pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita meliputi konten kebijakan dan konteks implementasi. Berdasarkan eksplorasi terhadap kedua hal tersebut ternyata bahwa implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita di Sulawesi Utara telah berjalan meskipun belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Kuatnya peranan politik kekuasaan dalam konteks implementasi, mengakibatkan terhambatnya program-program di semua sektor terkait. Karena itu Standar Pelayanan Minimal (SPM) perlu diterapkan secara konsisten.

Kata kunci: implementasi, kebijakan, konten, konteks, SPM

Permasalahan pokok penelitian ini adalah implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita di Provinsi Sulawesi Utara belum sesuai yang diharapkan. Karenanya peneliti tertarik untuk memahami bagaimana pelaksanaan implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita di Provinsi Sulawesi Utara. Provinsi Sulawesi Utara telah memiliki Perda No. 1 Tahun 2004 tentang Pemberantasan Perdagangan Manusia (*Traficking*) terutama perempuan dan anak. Di seluruh provinsi Sulawesi Utara pada tahun 2009 terdapat 95 kasus perdagangan wanita, sedangkan tahun 2010 ditemukan 195 kasus. Kasus-kasus perdagangan wanita sering kali sukar diidentifikasi karena melibatkan sindikat licik dan berpengalaman sukar ditembus dengan cara biasa. Dalam praktek, kejahatan tersebut ditemukan segala bentuk perbudakan dan perhambaan karena itu perdagangan

wanita sering juga disebut sebagai perbudakan di zaman modern (*a modern day form of slavery*). Para korban direkrut, kemudian dokumennya dipalsukan, disekap, diangkut ketempat kerja dan dipekerjakan di tempat hiburan melayani tamu minum sampai melayani kebutuhan seks. Pekerjaan tersebut ternyata tidak sesuai dengan kesepakatan pada saat perekrutan. Ancaman penyakit, pelanggaran HAM serta ancaman masa depan yang tak menentu karena kerusakan organ reproduksi, akibatnya Sulawesi Utara sebagai daerah pengirim akan kehilangan sumber daya manusia potensial, sedangkan daerah penerima akan menghadapi persoalan hubungan kerja dan masalah sosial lainnya (Wheaton, Schauer & Gili 2009:132). Menghadapi masalah ini pemerintah daerah provinsi Sulawesi Utara menerbitkan Perda No. 1 Tahun 2004 melawan kejahatan ini, disusul terbitnya S.K. Gubernur No. 130 tahun 2004 tentang pembentukan

¹ Korespondensi: Hetty Antje Geru. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sam Ratulangi Manado. Alamat: Kampus Unsrat, Bahu Manado 95115, Telepon (0431) 863886, 863786, Fax. (0431) 822568. E-mail: hetty.sompie.geru@gmail.com or hgerus@yahoo.com

Satuan Tugas Anti Trafiking (STAT). Pada skala nasional terbit Undang-Undang No 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Sejak penerbitan Perda tersebut, pemerintah Provinsi menindaklanjuti dengan implementasi kebijakan yang ternyata belum berjalan sebagaimana harapan.

Kebijakan Publik dalam ketatanegaraan dan pemerintahan pada dasarnya terbagi dalam 3 (tiga) prinsip yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan Evaluasi kebijakan. (Nugroho 2004:100-1005). Di antara ketiganya implementasi merupakan bagian yang paling krusial, seperti uraian Edward III dalam bukunya *"Implementing Public Policy"* (Edward III 1980:1). Karena itu dibutuhkan prakondisi yaitu faktor-faktor komunikasi, disposisi atau sikap implementor, stuktur birokrasi dan ketersediaan sumber daya. Di antara faktor-faktor tersebut terjadi interaksi dan pada gilirannya berpengaruh terhadap implementasi.

Implementasi kebijakan selalu menarik untuk dikaji, baik oleh pihak yang terlibat dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan maupun pihak-pihak yang berada di luar lingkungan kebijakan. Perhatian yang meningkat terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah berhubungan erat dengan tumbuhnya kesadaran bahwa kebijakan pemerintah di banyak bidang kurang atau bahkan tidak efektif, khususnya disebabkan oleh masalah-masalah yang timbul pada pelaksanaannya. Sebagai alat administrasi hukum, fokus perhatian dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang sebenarnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku agar memberikan dampak dan mencapai tujuan yang diinginkan.

Grindle mengemukakan bahwa isi kebijakan dan konteks implementasi tak dapat dipisahkan satu sama lain. Kondisi di dunia ketiga ternyata bahwa aspek politik sangat berpengaruh. Isi kebijakan dipengaruhi oleh kepentingan mereka yang terpengaruh kebijakan, jenis manfaat, perubahan apa yang diharapkan, letak pengambilan keputusan, pelaksana program dan ketersediaan sumber daya. Sedangkan konteks implementasi dipengaruhi kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor, karakteristik institusi dan penguasa, serta kepatuhan dan respon terhadap kejadian (Grindle 1980:11).

Banyaknya perhatian para ahli dalam membuat kajian di bidang administrasi publik mendapat tantangan Camila Stivers (dalam Shafritz & Hyde 1977:481) yang mengemukakan *"At present there is virtually no published theoretical work from a feminist perspective in the field of public administration"*.

Dengan alasan tersebut Stivers memperkenalkan perspektif feminis dari paham yang sangat liberal incremental sampai pada paham yang sangat radikal, kemudian dikenal sebagai aliran liberal feminis dan radikal feminis. Cara pandang netral dalam kebijakan publik mengabaikan pengalaman perempuan yang sangat khusus. Akibatnya lahir kebijakan yang bias, terlalu maskulin dan hanya mempertimbangkan pengalaman laki-laki. Stivers mempertanyakan benarkah bahwa administrasi itu netral seperti teori Wilson: apolitis, mengikuti aturan sesuai yang tercantum dalam undang-undang, komprehensif dan efisien. Guna mendapatkan pelayanan publik yang ideal, sejak tahun 1977 perbincangan tentang masuknya pertimbangan perspektif feminis dalam Administrasi Publik telah menjadi wacana. Nampaknya perkembangan tersebut mewarnai trend saat itu, sehingga masyarakat dunia akhirnya menyepakati lahirnya Konvensi CEDAW (*Convention of The Elimination of All forms of Discrimination Against Women*) pada tahun 1979.

O'Connors & Netting (2009:168-169) juga mengemukakan bahwa teori-teori organisasi kekuasaan dan politik selama beberapa dekade mengabaikan perspektif gender. Cabang-cabang feminis yang cocok untuk memahami organisasi menurut mereka adalah radikal feminis untuk suatu perubahan radikal pada kasus-kasus tentang hak wanita dan hak konsumen, sedangkan feminis liberal bermanfaat untuk perubahan organisasi yang membuka peluang bagi partisipasi nyata kaum wanita dalam organisasi.

Tujuan penelitian adalah, memahami, menganalisis serta membahas bagaimana implementasi kebijakan perdagangan wanita di Sulawesi Utara karena selama ini belum juga berhasil meredam kejahatan tersebut.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu *case study*. Informan berjumlah 40 (empat puluh) orang terdiri atas implementor, tokoh agama, penegak hukum dan korban serta keluarganya. Peneliti bertindak sebagai instrumen utama selanjutnya pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan studi lapangan yang terdiri atas studi dokumen, arsip, wawancara melalui diskusi kelompok terarah dan wawancara mendalam, observasi langsung dan partisipatif. Semua data dan informasi yang terkumpul dicatat dalam catatan harian, kemudian dikelompokkan sesuai kebutuhan, selanjutnya ditulis secara narasi dikaitkan dengan teori dan nalar peneliti.

Hasil dan Pembahasan

Untuk memudahkan pemahaman terhadap implementasi penanggulangan perdagangan wanita di Provinsi Sulawesi Utara, dipilih menelusuri konten dan konteks, seperti dikemukakan Grindle (1980) sebagai berikut:

Konten Kebijakan

Kepentingan Kelompok yang Terpengaruh

Pelaksanaan Kebijakan membawa konsekuensi memperkenalkan perubahan-perubahan dalam bidang sosial, politik dan relasi ekonomi. Hal ini menimbulkan tantangan dan mengundang penolakan dari mereka yang kepentingannya terganggu, sehingga menimbulkan suasana tidak nyaman bagi mereka yang terancam dengan adanya pemberlakuan kebijakan tersebut.

Tipe Manfaat

Apabila kebijakan tersebut membawa manfaat bagi banyak orang, maka segera mendapat tanggapan positif, sementara manfaat yang masih tersembunyi, kurang mendapat sambutan. Jika manfaat langsung dirasakan, konflik jarang terjadi, tetapi bila manfaat belum langsung dirasakan kebijakan sering diabaikan dan sering sulit diterapkan.

Perubahan yang diharapkan

Adanya perbedaan tingkat perubahan dan tingkat perilaku merupakan salah satu hal dalam konten kebijakan yang berperan dalam implementasi kebijakan. Selain itu apabila program bermanfaat untuk jangka panjang lebih sulit diterapkan dibandingkan dengan manfaat jangka pendek.

Letak Pengambilan Keputusan

Letak pengambilan keputusan yang hanya melibatkan satu departemen saja jauh lebih mudah. Tetapi akan menjadi lebih sulit karena meskipun berada di satu departemen tetapi tersebar di daerah yang luas. Hal yang paling sulit apabila letak pengambilan keputusan yang tersebar diberbagai departemen dan diberbagai daerah. Tetapi ada juga program yang tetap menarik, meskipun tersebar, misalnya pembangunan pedesaan.

Implementor

Di saat kebijakan diputuskan, sudah tergambar, siapa yang akan mengeksekusi program, dan telah ada gambaran bagaimana program dijalankan. Maksudnya adalah adanya beragam kemampuan agen-agen birokrasi untuk mengelola agar program sukses. Beberapa di antaranya mungkin saja lebih ahli, lebih aktif, lebih berdedikasi dari yang lain. Selain itu ada juga yang punya hubungan baik dengan elit politik.

Dukungan Sumber daya

Akses terhadap sumber daya merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Hal ini akan memungkinkan implementor mampu mengatasi berbagai kebutuhan yang dibebankan kepadanya.

Grindle menambahkan bahwa bagaimana bentuk tujuan dirumuskan dalam formulasi kebijakan akan sangat berpengaruh, apakah jelas, apakah bercabang-cabang, dan apakah pejabat politik dan administrasi sepakat tentang sasaran-sasaran tersebut.

Konteks Implementasi

Meskipun uraian di atas menggambarkan bahwa konten kebijakan itu penting, Grindle tetap percaya bahwa terdapat dampak yang kritis karena dalam pelaksanaan kebijakan, peranan lingkungan sosial, politik dan ekonomi juga penting. Karena itu pertimbangan konteks di mana program dilaksanakan sangat diperlukan.

Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor

Implementasi mengandung serangkaian pengambilan keputusan oleh para aktor terkait, misalnya para perencana di semua level administrasi pemerintahan, politisi, elit ekonomi, juga birokrasi jenjang menengah dan bawah. Mereka bisa aktif terlibat atau tidak begitu aktif. Kadang-kadang sasaran para aktor sama atau berbeda satu sama lain dan hasilnya sebagai konsekuensi dari sikap 'siapa dapat apa' ditentukan oleh strategi, sumber daya serta posisi kekuasaan dari tiap aktor yang terkait. Apa yang dijalankan adalah hasil hitung-hitungan kepentingan dan persaingan kelompok untuk memperebutkan sumber daya yang terbatas, memperhitungkan respon pejabat pelaksana dan ulah para elit politik, singkatnya semua interaksi yang terjadi dalam

konteks institusi yang ada. Analisis implementasi program, selanjutnya dapat berimplikasi untuk menguji kapabilitas kekuatan aktor, sejauhmana kepentingan mereka dan strategi untuk mencapainya. Demikian juga gambaran tentang karakteristik regim di mana mereka berinteraksi. Pada gilirannya dapat membuka peluang untuk mencapai tujuan kebijakan dan sasaran-sasaran program.

Kepatuhan dan Respon Pelaksana

Persoalan lain yang bisa saja muncul adalah kepatuhan atau sikap bertanggung jawab. Idealnya institusi publik seperti birokrasi harus tanggap terhadap kebutuhan mereka yang menjadi sasaran kebijakan agar memberi pelayanan yang tepat. Kepatuhan mengalami kendala apabila adanya intervensi dari kelompok atau individu apakah untuk mendapatkan barang dan jasa dalam jumlah yang lebih banyak atau menghambat program tertentu yang tidak mereka kehendaki sebagai kelompok sasaran. Masalah bagi para implementor adalah memastikan adanya sejumlah kepatuhan yang akurat sementara itu dalam waktu yang bersamaan tetap mempertahankan adanya cukup perhatian dalam distribusi sumber daya. Ini merupakan suatu bentuk keseimbangan yang perlu dijaga dan merupakan satu hal yang perlu diperhitungkan dalam kalkulasi tentang kemungkinan adanya respon aktor terkait dan kapasitas mereka menyelewengkan tujuan program. Agar efektif, diperlukan skill dan kemampuan seni berpolitik dari para implementor untuk mensukseskan kebijakan dan program.

Sehubungan dengan kedua masalah tersebut, Grindle menemukan bahwa implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh sejauh mana rezim politik dan institusi penguasa mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan kebijakan yang telah mereka canangkan.

Institusi dan rezim yang berkuasa

Sebaik apapun tujuan yang dirumuskan hanya sedikit perannya apabila mereka yang bertanggungjawab atas program tersebut tidak mempunyai kekuasaan untuk mengatur, melaksanakan dan mengontrol pelaksanaannya. Persoalan disini berhubungan dengan apakah aktivitas yang diimplementasikan sudah didesentralisasi atau masih dalam kekuasaan elit politik dan birokrasi pusat. Studi yang dilaksanakan Grindle dan kawan-kawan menemukan bahwa sistim politik yang kekuasaannya

terlalu luas tersebar, kemungkinann besar terjadi penyimpangan. Akan sangat berpengaruh apakah regimnya otoritarian atau lebih terbuka dengan adanya pemilu yang mendorong tanggung jawab yang lebih besar baik dipihak politisi ataupun pejabat administrasi dan membatasi solusi yang diambil sepihak.

Berdasarkan uraian di atas diperoleh gambaran bahwa konten kebijakan yang sama bisa saja menghasilkan hasil akhir yang berbeda bila diimplementasikan dalam konteks yang berbeda secara substansi (Grindel 1980).

Isi Kebijakan

Kepentingan Mereka yang Terpengaruh

Kepentingan-kepentingan mereka yang terpengaruh kebijakan ini yaitu anak gadis dan perempuan dewasa yang berniat bekerja di luar daerah, mereka yang menjadi korban, para pelaku, organisasi masyarakat, implementor dan penegak hukum.

Anak gadis dan perempuan dewasa yang berminat bekerja diluar daerah tidak lagi dengan mudah mendapatkan izin. Di daerah uji coba penerapan izin bekerja bagi perempuan, telah terjadi perbedaan pendapat antara orangtua korban dengan Kepala Desa yang mencoba menegakan aturan, misalnya dengan mempertanyakan pekerjaan di daerah tujuan. Pihak orang tua mengatakan: "biarkan saja anaku pergi kerja, mengapa Kepala Desa halangi?" Hal ini didukung oleh ulah para pelaku yang mengimingi uang atau gaji besar bagi anak tersebut.

Ternyata ada budaya permisif dari pihak orangtua, tidak peduli dengan keadaan buruk yang mungkin menimpa anaknya diperkuat dengan godaan gaji besar bahkan kadang orangtua diberikan uang. Selanjutnya Penegakan hukum, dimulai dari kepolisian, kejaksan dan akhirnya, bila telah cukup bukti dilimpahkan ke pengadilan. Di antara penegak hukum tidak jarang terjadi konflik kepentingan. Ada beberapa kasus dari kepolisian sudah dilimpahkan ke kejaksan, pelaku 'main mata' dengan jaksa, sehingga muncul tuntutan lemah, berakhir dengan bebas di pengadilan. Kasus terakhir di Kabupaten M. Di antara pelaku ada unsur penegak hukum, sehingga kasus berlarut-larut, karena penegak hukum yang adalah rekan pelaku bukannya berperan menghukum pelaku malahan membebaskan pelaku dan menghukum korban.

Tipe Manfaat

Tipe manfaat bagi para penerima manfaat berupa jangka pendek dan menengah untuk para korban, dan jangka panjang untuk pemerintah. Bagi para korban atau calon korban (pencari kerja ke luar daerah yang berhasil dibujuk pelaku) upaya mendapatkan uang lebih penting apapun resikonya. Ada beberapa kasus, di mana korban sudah mengetahui mau kemana akan dibawa, tetapi kebanyakan para korban atau calon korban tidak mengetahui persis bagaimana kondisi kerja yang sebenarnya, sehingga mereka sangat bersemangat untuk berangkat kerja.

Pemerintah, lurah, atau camat bahkan implementor di kabupaten Kota dan Provinsi, terutama bagi yang sudah memahami peraturan tersebut keberangkatan harus dicegah karena berbahaya, jika mereka sudah masuk ke jaringan kejahatan, sulit bagi mereka untuk keluar. Para pelaku meskipun sudah mengetahui adanya peraturan selalu saja mencari cara untuk dapat merekrut korban baru, karena keuntungan kejahatan ini yang tidak sedikit.

Adanya tipe manfaat yang berbeda di antara kelompok sasaran, terjadi konflik kepentingan, calon korban yang didukung pelaku berusaha keras dengan cara-cara tertentu agar tetap dapat berangkat, sementara implementor di garis depan bertahan untuk tetap melarang keberangkatan. Dalam keadaan seperti ini, salah satu akan menang, jika implementor berhasil, kejahatan dapat digagalkan, biasanya dengan bantuan polisi. Tidak jarang implementor kalah dengan adanya uang pelicin dan godaan lain dari pelaku. Pelaku yang berhasil biasanya mendapat imbalan Rp. 1.000.000 tiap korban.

Manfaat jangka pendek tidak dirasakan, karena ancaman penyakit dan kekerasan belum terasa atau belum dialami korban, sehingga penegakan aturan sering diabaikan. Di pihak pemerintah sudah melihat bahaya di masa mendatang, karena itu diterbitkan kebijakan daerah. Terjadi konflik kepentingan antara pemerintah dan masyarakat terutama mereka yang terkena peraturan ini. Sedangkan para pelaku tetap saja beraksi dengan terus berupaya berkelit dari aturan, karena keuntungan yang mereka raup sangat besar. Berdasarkan informasi dari korban yang pernah menjadi istri simpanan pelaku dan pernah bertugas di bagian kasir, dalam semalam ratusan juta menjadi pemasukan di satu tempat hiburan. Korban dan pelaku mengejar manfaat jangka pendek, sementara implementor mengharapkan hasil jangka panjang untuk menghapus kejahatan dari daerah ini. Pelaku sangat lihai menjerat korban, sering kali menjebak korban atau keluarga bahkan implementor

dengan cara licik, misalnya mengajak kawin baik-baik, padahal akhirnya tertipu dan baru menyadari bila anaknya telah menjadi korban.

Derajat Perubahan

Derajat perubahan yang diharapkan oleh lembaga masyarakat sangat tinggi yaitu mereka ingin agar perempuan terbebas dari kejahatan perdagangan wanita. Sementara implementor telah cukup puas dengan hasil yang dicapai, sesuai hasil wawancara dengan yayasan P:

"Kami kecewa dengan Badan PP dan PA, sangat lamban. Apalagi instansi lain, belum berperan".

Sementara komentar instansi terkait :

(PP dan PA, Kesbang. Sosial, Pendidikan):
"Sebenarnya sudah ada program, tetapi belum maksimal"

Menyikapi permintaan para pegiat dan lembaga masyarakat yang peduli perempuan untuk segera menghentikan kejahatan perdagangan wanita upaya konsisten dan secara bersama perlu mendapat perhatian pemerintah, karena para pegiat setiap hari berhadapan dengan kasus-kasus, sehingga memahami betul penderitaan para korban. Sementara sikap implementor yang bekerja 'biasa-biasa saja' perlu berubah agar kejahatan ini dapat diatasi.

Untuk persoalan dengan tingkat kesulitan seperti ini Peter Cleaves dalam Grindle (1980:281) mengemukakan bahwa akan lebih banyak masalah jika perubahan yang diharapkan terlalu besar (dibanding status quo) banyak aktor terkait (dengan ada kepentingan masing-masing), tujuan-tujuan bervariasi, dalam hal ini termasuk mengatasi masalah budaya, tujuan yang sangat ambisius dan jangka panjang. Untuk menghapus kejahatan ini, terutama yang berhubungan dengan pelacuran bukan hal yang mudah, apalagi tidak jarang jaringan ini didukung oleh penguasa atau bahkan penegak hukum. Pelacuran sendiri tidak dapat dijadikan alternatif pekerjaan, karena sekali dia masuk ke '*wilayah*' ini, selalu saja terjadi ketidakadilan, kekerasan dan pelanggaran HAM (Jeffreys 2009).

Letak Pengambilan Keputusan

Organisasi yang tersebar di berbagai dinas dan di daerah-daerah menjadikan koordinasi dan kontrol sangat sulit, sehingga meskipun perda telah diberlakukan, masih banyak yang belum paham, baik implementor maupun penegak hukumnya.

Letak pengambilan keputusan program dan penanganan kasus-kasus terletak diberbagai instansi seperti Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Pencegahan, penanganan korban, Dinas Sosial (rehabilitasi), Dinas pendidikan (pencegahan), Badan Kesbang (penanganan), Tenaga kerja (pencegahan, penanganan), Dinas Kesehatan (penanganan). Kasus-kasus biasanya terjadi di desa kelurahan, sedangkan tidak semua instansi mempunyai aparat sampai ke desa kelurahan. Dengan letak pengambilan keputusan seperti ini tidak jarang terjadi penanganan kasus menjadi terhambat. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak lebih siap di antara yang lain, sementara ada instansi yang baru saja membuat aturan dan program (2011) karena terbitnya petunjuk dari Departemen di pusat, padahal kebijakan sudah sejak tahun 2004. Artinya peranan instansi dipusat masih dominan di daerah.

Implementor

Pengetahuan implementor yang masih minim tentang masalah yang dihadapi merupakan hambatan dalam implementasi kebijakan di lapangan. Apalagi mereka harus mencari dukungan dari politisi untuk menggolkan programnya. Akses dan upaya yang masih kurang terutama di kabupaten/kota ikut menghambat kegiatan-kegiatan pencegahan, dan penanggulangan kejahatan ini.

Pelaksana isi kebijakan terdiri atas pejabat pemerintah, penegak hukum dan lembaga masyarakat. Para implementor sebagian besar belum berpengalaman menangani pencegahan, penanganan kasus dan rehabilitasi. Selain belum berpengalaman, juga belum cukup pengetahuan dan pemahaman tentang kejahatan perdagangan wanita. Sebagian besar di antara mereka masih menganggap sebagai kejahatan biasa, padahal perdagangan wanita adalah "*gender based violence*" Implementor di level provinsi, khususnya Badan PP dan PA mempunyai tugas dan fungsi antara lain menangani perdagangan wanita. Mereka cukup mempunyai akses dengan para politisi, sehingga proaktif mencari jalan untuk memuluskan programnya. Sedangkan di Kabupaten/Kota lebih bersikap menunggu bola.

Dukungan sumber daya

Demikian juga dengan keuangan dan fasilitas untuk implementasi kebijakan tidak cukup tersedia untuk menunjang efektivitas kegiatan, karena program ini belum menjadi prioritas. Sebenarnya

pada beberapa tahun lalu ada dukungan dana dari badan dunia, tapi saat ini sudah berhenti.

Dukungan sumber daya yang lemah terjadi karena akibat posisi implementor yang merugikan yaitu kurangnya akses dan kurangnya upaya untuk mendapat dukungan para politisi. Dukungan sumber daya dari luar negeri juga dapat diupayakan bukan saja karena bantuan keuangan tetapi mengingat pentingnya penerapan standar-standar internasional dalam penanganan kasus. Stephen Quick dalam Grindle (1980) memperkenalkan *The Paradox of Popularity*, yaitu bagaimana mengatasi keterbatasan dana, dengan menawarkan "*the traditional communal solidarity*", sebuah pengalaman Zambia yang dapat dianalogikan dengan pengalaman pembentukan kader-kader posyandu dan kader-kader PKK, untuk mengatasi kekurangan gizi, imunisasi pada balita, pemeriksaan ibu hamil dan KB.

Konteks Implementasi

Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor

Konteks implementasi sangat dipengaruhi oleh politik yang tidak menentu. Kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor yang terkait yaitu sejauh mana kemampuan untuk melaksanakan, *political will* pemerintah, dukungan masyarakat dan tekanan kelompok kepentingan. Kemampuan untuk melaksanakan kebijakan belum didukung oleh pengetahuan yang benar tentang kekerasan berbasis gender dan kejahatan perdagangan wanita di kalangan implementor yang berada pada satuan kerja Pemerintah Daerah, *political will* masih belum konsisten terutama untuk implementasi kebijakan apalagi setiap lima tahun ada pergantian pimpinan daerah dengan kepentingan yang berbeda, ternyata program penanggulangan perdagangan wanita belum menjadi prioritas. Dukungan datang dari Lembaga Masyarakat yang konsisten membantu para korban dan implementor, sedangkan sebagian tokoh masyarakat dan keluarga ikut larut dalam sikap permisif terhadap persoalan ini. Tekanan kelompok kepentingan sangat merugikan terutama pendukung pejabat terpilih yang terdiri atas berbagai partai politik dengan kepentingannya masing-masing. Alih-alih menyodorkan program yang menyentuh kepentingan masyarakat, malahan para tim sukses berlomba-lomba turut menekan pejabat terpilih agar memihak kepentingan mereka, dengan sendirinya program masyarakat terabaikan. Pemilihan calon anggota Dewan yang mengeluarkan banyak uang, menyebabkan mereka lebih mementingkan kegiatan

yang menghasilkan uang untuk pribadi mereka sendiri.

Adanya desentralisasi, pemerintah lokal mempunyai kesempatan untuk memperjuangkan kepentingan yang menjadi prioritas masyarakat setempat. Masalah perdagangan wanita yang telah membawa banyak korban dan mengancam masa depan Sulawesi Utara, seharusnya pemimpin daerah terpilih dan para wakil rakyat prihatin dan memberikan perhatian khusus. Tetapi penelitian ini menunjukkan bahwa para implementor yakni SKPD terkait selalu mengeluhkan kurangnya dana yang tersedia untuk penanggulangan perdagangan wanita. Hal ini diperparah dengan minimnya perspektif feminis di kalangan implementor (Stivers dalam Shafritz & Hyde 1977, Connors & Netting 2009). Perdagangan wanita dianggap sebagai kriminal biasa, sehingga hanya diserahkan kepada Polisi dan penegak hukum. Tidak jarang cara pandang maskulin sebagai warisan regim sebelumnya masih terasa kental. Para politisi larut dengan kepentingan masing-masing. Ini sesuai dengan temuan Grindle bahwa sikap dan perilaku para aktor selalu berujung pada siapa mendapat apa (Grindle 1980).

Karakteristik Institusi dan Regim yang Berkuasa

Karakteristik institusi dan regim yang berkuasa, pada saat perda diundangkan tahun 2004 sudah jauh berbeda dengan saat ini. Di tahun 2004 di mana kasus-kasus baru saja muncul ke permukaan, perjuangan untuk menghapus kejahatan ini sangat kuat. Tetapi sejak adanya pemilihan langsung pemimpin terpilih dengan suara terbanyak didukung Tim Sukses masing-masing berperan besar dalam pemerintahan. Hal ini sangat jelas terjadi di Kabupaten/Kota. Para politisi memilih mementingkan kebijakan untuk menaikkan pendapatan daerah, sementara program kemanusiaan diabaikan.

Desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah lokal mendapat kesempatan luas untuk memberdayakan masyarakat dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada kenyataannya, keadaan yang diharapkan belum menjadi kenyataan. Alih-alih memperjuangkan kepentingan rakyat, pemerintah lokal terutama di Kabupaten/Kota hasil pemilihan langsung lebih mengutamakan kepentingan para Tim Sukses yang berjasa memenangkan dirinya. Demikian juga para wakil rakyat yang harusnya memperjuangkan anggaran untuk mengatasi masalah masyarakat seperti perdagangan wanita, sebaliknya berupaya mencari jalan bagaimana agar uang yang keluar dalam pencalonan dapat segera tergantikan.

Ini sesuai dengan hasil penelitian Grindle di negara berkembang bahwa campur tangan politik kekuasaan di negara berkembang bermuara pada siapa mendapat apa (*who gets what*). Sebenarnya Kementerian Pemberdayaan Perempuan telah mengeluarkan Surat Keputusan tentang Standar Pelayanan Minimal bagi Pelayanan Korban Kekerasan terhadap perempuan tetapi kebijakan ini baru terbit pada tahun 2010 dan sampai saat ini sosialisasi belum tuntas, sehingga SPM yang dapat menjadi tameng atas pengaruh kuat politik masih tak berdaya.

Tingkat Kepatuhan dan Respon Pelaksana

Belum semua instansi di level provinsi patuh terhadap kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah, ditandai dengan belum semua mempunyai program untuk menangani masalah ini. Tingkat kepatuhan terhadap kebijakan sudah nampak dengan adanya program pendukung cukup tersedia pada Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, sedangkan Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, Dinas Tenaga Kerja, belum maksimal. Kasus-kasus direspon oleh Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Polda Sulut, didukung oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Sulut, TP.PKK Sulut dan Lembaga Masyarakat seperti Swara Parangpuang, Peka dan *Compassion First*. Sayang sekali pengawasan terhadap kerja bersama menghadapi kasus belum jelas berada di unit mana. Perda disebutkan Sekretaris Daerah sebagai pengawas dan Satuan Tugas Anti trafiking, tetapi tetap saja pengawasan belum berjalan, sehingga tiap lembaga bekerja sendiri-sendiri sesuai pemahaman masing-masing. Sesekali ada pertemuan membahas kasus-kasus yang biasanya diinisiasi oleh Lembaga Masyarakat, TP.PKK dan UUPA Polda Sulut, bukan oleh para implementor.

Akar persoalan juga harus ditangani yaitu soal budaya, cara pandang bahwa perempuan memang derajatnya rendah, sehingga tidak prioritas ditangani atau memandang bahwa perdagangan perempuan kejahatan biasa, seperti menangani pencuri atau penipu. Perdagangan wanita adalah kejahatan yang merugikan dan membawa kesiksaan kepada kaum perempuan, merusak SDM Sulut (Wheaton et al. 2009) dan membahayakan masa depan generasi Sulawesi Utara, karena korban sebagian besar adalah perempuan dan organ yang terpengaruh adalah organ reproduksi.

Selanjutnya kepatuhan dan respon implementor Kabupaten/Kota yang masih sangat rendah menyebabkan program di paling depan sangatlah

minim. Hal ini sangat ironis karena kejadian dan peluang terjadi kejahatan ada di Desa/Kelurahan yang menjadi wilayah kerja Kabupaten/Kota.

Sebagai tambahan, penelitian ini menemukan bahwa implementor masih kurang jeli memanfaatkan "timing" kegiatan berskala dunia "World Ocean Conference" di Sulawesi Utara pada tahun 2010 untuk menarik perhatian pengambil keputusan pada masalah perdagangan wanita, terutama bila kedepan Sulut akan menjadi salah satu gerbang wisata di Indonesia.

Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita di Provinsi Sulawesi merupakan proses politik dan administrasi, telah berjalan meskipun belum berhasil sebagaimana yang diharapkan. Hal ini disebabkan karena secara teknis masalahnya sangat kompleks, perubahan yang diharapkan sangat besar dibanding status quo, begitu banyak aktor yang terlibat, sasaran-sasaran bervariasi, rumusan tujuan yang kurang jelas, serta pencapaiannya yang memerlukan waktu lama. Di negara berkembang terutama saat desentralisasi diterapkan, budaya kerja bias laki-laki masih berpengaruh terhadap implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita.

Saran Akademik dari hasil penelitian ini adalah bahwa dalam konteks implementasi, selain faktor-faktor yang telah dikemukakan Grindle, khususnya dalam pelayanan kemanusiaan (*human services*) perlu ditambahkan kebutuhan akan perspektif feminis bagi para implementor dan pengawasan yang konsisten sehingga diperoleh kepatuhan dan respon yang lebih akurat. Sehubungan dengan itu diperlukan penelitian lanjutan tentang sejauhmana perspektif feminis memengaruhi pelayanan publik khususnya pelayanan bagi kepentingan wanita (seperti pengarusutamaan gender, kekerasan terhadap perempuan, Perlindungan konsumen) dan penelitian tentang peranan pengawasan dalam implementasi kebijakan penanggulangan perdagangan wanita.

Sedangkan saran praktisnya adalah perlu reorientasi perlakuan terhadap Badan Pemberdayaan Perempuan agar tidak dipandang sebagai unit kerja biasa, tetapi memerlukan tenaga yang berperspektif feminis, juga keuangan dan fasilitas khusus untuk mengatasi ketimpangan gender dan kekerasan terhadap perempuan termasuk perdagangan wanita. Untuk itu diperlukan pelatihan secara berkala untuk membekali unit-unit kerja terkait tentang perspektif feminis serta perencanaan dan penganggaran responsif gender.

Terakhir, konsep yang dapat disumbangkan untuk pengembangan Ilmu Administrasi Publik adalah bahwa dalam implementasi kebijakan publik terutama di era otonomi daerah. Konteks politik kekuasaan sangat dominan, karena itu pengawasan sangat diperlukan dan standar pelayanan minimal perlu diterapkan secara konsisten untuk menghindari tekanan penguasa yang sering kali berasal dari para elit politik.

Daftar Pustaka

- Edwards III G C (1980) *Implementing Public Policy*. CQ Press. Politics and Public Policy Series.
- Geru HA (2010) *Profil dan Indikator Gender Provinsi Sulawesi Utara*. Manado: Badan PP dan PA Provinsi Sulut
- Grindle MS (1980) *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Jeffreys S (2009) *The Industrial Vagina*. New York: Routledge, Taylor and Francis group.
- Nugroho DR (2004) *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi dan Evaluasi)*. Jakarta: Gramedia.
- O'Connor MK and Netting FE (2009) *Organization Practice: A Guide to understanding Human Service Organizations*. New Jersey: Wiley and Sons, Inc.
- Shafritz JM & Hyde AC (1977) *Classic of Public Administration*. Orlando Florida: Harcourt Brace and Co.
- Wheaton EM, Schauer EJ & Galli TV (2009) *Economics of Human Trafficking*. In Elzbieta Gozdzia (Ed.) *International Migration*. Georgetown: Georgetown University.