

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENCEGAHAN DAN PENANGANAN PERDAGANGAN PEREMPUAN DAN ANAK PADA BADAN KELUARGA BERENCANA DAN PEMBEDAYAAN PEREMPUAN KOTA PALU

Anas

AnasGemini@yahoo.co.id

Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

This research aimed at improving and explaining the phenomenon of policy implementation of Women and Children Trafficking Prevention and Treatment at Family Planning and Women Empowerment Office of Palu City. The main guided as theory analytic is a model of policy implementation developed by Edward III which consists of aspects of Communication, Resources, Implementers' Attitude/Disposition and Bureaucratic Structure. Informants of this research are determined purposively on Family Planning and Women Empowerment Office of Palu City employees who are deemed to understand and know about aspects of this research. Research method used is a qualitative method with data collection technique conducted through observation, interviews and documentation. Data are analysed using the Interactive Model suggested by Miles and Huberman, namely data collection, data reduction and display and conclusion/verification. The research result shows that the implementation of policy public of Women and Children Trafficking Prevention and Treatment Policy at Family Planning and Women Empowerment Office of Palu City is generally in good enough categories. Of the four aspects investigated, aspect of communication with the indicator of transmission, distinction and consistency has been achieved maximally. Then aspect of the resources with the dimension of amount employee resource, competency and skill of employee and facilities is effective enough. On disposition aspect which consist of supporting, attitude and manner dimensions, has been shown good improvement. In bureaucracy structure with the dimension aspect of standard operational procedure, has not been provided by the implementor

Keywords: Policy implementation, women and children trafficking prevention and treatment

Indonesia adalah negara di kawasan ASEAN yang letaknya strategis dan merupakan negara yang 2/3 daerahnya merupakan lautan. Di sebelah barat Indonesia berbatasan dengan Samudera Hindia, sebelah timur berbatasan dengan Papua New Guinea, sebelah utara berbatasan dengan Laut Cina Selatan, Singapura, Malaysia, dan Filipina, serta sebelah Selatan berbatasan dengan Australia.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat kita ketahui bahwa Indonesia merupakan sebuah negara yang mempunyai banyak daerah yang langsung berbatasan dengan negara lain. Banyaknya negara yang berbatasan langsung dengan Indonesia ini memiliki banyak keuntungan dan kerugian

yang didapatkan dari daerah perbatasan tersebut. Seperti salah satu isu yang menjadi isu nasional maupun internasional untuk sekitar daerah perbatasan adalah perdagangan manusia (human trafficking) yaitu perdagangan manusia terutama pada perempuan dan anak-anak, baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Masalah perdagangan manusia (*Human Trafficking*) bukan lagi hal yang baru, tetapi sudah menjadi masalah nasional dan internasional yang berlarut-larut, yang sampai saat ini belum dapat diatasi secara tepat, baik oleh pemerintah setiap Negara, maupun oleh organisasi-organisasi internasional yang berwenang dalam menangani masalah perdagangan manusia tersebut. Perdagangan

manusia (*human trafficking*) berkaitan erat dengan hubungan antar negara, karena perdagangan tersebut biasanya dilakukan di daerah perbatasan negara dan modus operasi yang dilakukan adalah pengiriman ke berbagai negara penerima seperti Malaysia dan Singapura.

Lemahnya penjagaan dan keamanan daerah perbatasan menjadikan faktor utama perdagangan manusia, sehingga dengan mudah seseorang dapat melakukan transaksi perdagangan tersebut. Isu perdagangan manusia (khususnya anak dan perempuan) mulai menarik perhatian banyak pihak di Indonesia tak kala ESCAP (Komite Sosial Ekonomi PBB untuk Wilayah Asia-Pasifik) mengeluarkan pernyataan yang menempatkan Indonesia bersama 22 negara lainnya pada peringkat ke-tiga atau terendah dalam merespon isu ini. Negara dalam peringkat ini dikategorikan sebagai negara yang tidak mempunyai standar pengaturan tentang perdagangan manusia dan tidak mempunyai komitmen untuk mengatasi masalah ini. Tidak sebatas pernyataan, ESCAP kemudian bersama Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) telah mengeluarkan ancaman untuk memberikan sanksi yang berat bagi Indonesia apa bila hingga tahun 2003 tidak mengeluarkan langkah-langkah apa pun. Ancaman serupa datang pula dari pemerintah Amerika Serikat yang akan mencabut fasilitas GSP (fasilitas umum perdagangan bagi negara berkembang) bagi negara-negara yang bermasalah dengan *human trafficking*, termasuk Indonesia.

Menanggapi desakan-desakan internasional tersebut pemerintah Indonesia kemudian berupaya keras merespon dan mengambil langkah-langkah untuk mengatasi persoalan perdagangan manusia. Fenomena perdagangan orang semakin marak dibicarakan pihak-pihak yang intens terhadap persoalan *trafficking*. Sementara beberapa lainnya menutup mata atas realitas eksploitasi manusia tersebut, meskipun data perdagangan manusia yang ada dari tahun ke tahun menunjukkan

peningkatan. Modus perdagangan semakin canggih dan melibatkan satu jaringan yang terorganisir hingga ke daerah pedalaman. Masalah ini ibarat fenomena gunung es karena sangat sedikit yang terungkap ke permukaan, sehingga semua pihak harus mewaspadaikan. Meningkatnya kejahatan transnasional disebabkan karena kemajuan teknologi, dimana mobilitas manusia semakin meningkat tidak hanya dalam batas wilayah negara (transnasional) sementara keamanan di wilayah perbatasan sangatlah kurang sehingga semua orang dapat bebas keluar masuk.

Perdagangan orang berarti setiap tindakan atau transaksi dimana seseorang ditransfer oleh orang atau pihak atau kelompok apapun kepada pihak lain untuk mendapatkan keuntungan atau karena pertimbangan lain. Kejahatan transnasional (*transnasional crime*) adalah suatu pelanggaran hukum baik perdata maupun pidana dimana suatu kasus tersebut melampaui batas suatu negara dengan negara yang lain. Akar permasalahan perdagangan orang adalah transisi ekonomi dan kemiskinan. Kondisi tersebut diperparah dengan belum terlaksananya implementasi kebijakan nasional penghapusan perdagangan perempuan dan anak dengan baik. Peran pemerintah karena lemahnya dukungan sumber daya, terjadinya transformasi struktural, tingginya angka kemiskinan, dan belum responsifnya kepemimpinan pemerintah terhadap kasus perdagangan orang. Akibatnya, jumlah korban semakin meningkat. Meskipun KUHP (Pasal 297) telah mengancam hukuman enam tahun penjara bagi siapapun yang memperdagangkan perempuan dan anak di bawah umur, hal ini dianggap tidak efektif untuk menjerat pelaku perdagangan orang atau yang lebih populer dengan istilah *trafficking* terorganisir.

Dengan demikian, urgensi dilahirkannya UU khusus terkait dengan ini sebagai akibat dari meluasnya jaringan kejahatan yang terorganisir (dan tidak terorganisir), baik yang bersifat antar-negara, maupun dalam negeri, sehingga menjadi ancaman terhadap masyarakat, bangsa dan negara, serta

penghormatan terhadap hak azasi manusia. Oleh karenanya, pemerintah berkeinginan untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana *trafficking* yang didasarkan pada komitmen nasional dan internasional untuk melakukan upaya pencegahan sejak dini, penindakan terhadap pelaku, perlindungan korban, dan peningkatan kerja sama. Selain itu, peraturan perundang-undangan terkait dengan *trafficking* belum memberikan landasan hukum yang menyeluruh dan terpadu bagi upaya pemberantasan tindak pidana *trafficking*.

Komitmen Pemerintah Indonesia untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan perdagangan orang telah sangat kuat dan larangan praktik perdagangan orang sudah diatur dalam produk hukum nasional. Pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alinea ke-4, Pancasila, sila kedua yaitu: “Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab,” menunjukkan bahwa perbudakan tidak dimungkinkan, apalagi berdasarkan pasal 28 (1) dinyatakan bahwa negara menjam’ “hak untuk tidak diperbudak” (amandemen Ke-2, tanggal 18 Agustus 2000).

Sikap Pemerintah RI untuk memerangi perdagangan orang dipertegas kembali dalam Keputusan Presiden RI No. 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (RAN P3A), serta diundangkannya Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang pada tahun 2007.

Di beberapa provinsi dan kabupaten/kota, misal pemerintah daerah telah mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Penghapusan Perdagangan Orang khususnya Perempuan dan Anak.

Salah satu daerah yang teridentifikasi rawan *Human Trafficking* yaitu Provinsi Sulawesi Tengah khususnya di Kota Palu, disisi lain berkaitan dengan posisi geografis daerah Kota Palu yang strategis dan mempunyai aksesibilitas tinggi ke jalur perhubungan dalam dan luar negeri serta kondisi perkembangan daerah Sulawesi Tengah

yang cukup baik di berbagai bidang serta memiliki beberapa peluang strategis terjadinya *Human Trafficking* yaitu Sulawesi Tengah sebagai daerah asal (*sending area*), daerah penampungan sementara (transit) dan juga sebagai daerah tujuan trafiking.

Dalam memerangi *Human Trafficking*, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2011 Tentang Pencegahan dan Penanganan Perdagangan Perempuan dan Anak di Provinsi Sulawesi Tengah, namun kenyataannya masih ada kasus *human trafficking* yang terjadi di Kota Palu. Dalam kurun waktu 7 (tujuh) tahun terakhir ada 74 kasus yang terjadi, yaitu tahun 2009 sebanyak 9 (sembilan) kasus, tahun 2010 sebanyak 8 (delapan) kasus, tahun 2011 ada 20 kasus, tahun 2012 ada 8 (delapan) kasus, tahun 2013 ada 17 kasus, dan tahun 2014 dan 2015 masing-masing 6 kasus.

Berdasarkan pengamatan peneliti pada Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan (BKBPP) Kota Palu yang salah satu tupoksinya adalah penyelenggaraan kegiatan teknis operasional bidang perlindungan dan penyuluhan yang terkait dengan pencegahan dan perdagangan perempuan dan anak, ternyata ditemukan masalah dalam pelaksanaannya misalnya komunikasi yang belum maksimal, sumber daya yang sudah memadai tapi belum memahami aturan dalam pelaksanaan kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak.

Robert Presthus *dalam* (Santosa 2008:34) mengatakan bahwa kebijakan dalam pengertiannya yang paling fundamental adalah suatu pilihan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dengan maksud agar pilihan ini dapat menjelaskan, membenarkan mempedomani atau menggerakkan seperangkat tindakan baik yang nyata maupun tidak.

Kebijakan publik sebagai suatu istilah terkadang menimbulkan berbagai perbedaan yang terkadang menimbulkan berbagai perbedaan persepsi dan penafsiran baik

dikalangan ilmuwan maupun para praktisi lainnya. Oleh karena itu, perlu dibedakan istilah “kebijakan” dengan “kebijaksanaan” dalam aktivitas keseharian kita. Menurut Keban (2008:58), istilah “kebijakan” menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan “kebijaksanaan” berkenaan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan darurat dan sebagainya. Disini kita melihat bahwa “kebijaksanaan” selalu mengandung makna melanggar sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu. Dan “kebijakan” merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan alternatif terbaik.

Menurut Miriam Budiarmo dalam (Widodo:2000:1), kebijakan merupakan kegiatan dalam negara yang menyangkut proses menentukan suatu tujuan, dan melaksanakan tujuan itu. Pengambilan keputusan mengenai tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas. Untuk pelaksanaan tujuan itu perlu ditentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang menyangkut pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*).

Jones Charles dalam (Nawawi 2009:6) kata kebijakan sering digunakan dan diperuntukkan maknanya dengan tujuan program, keputusan, hukum, proposal, patokan dan maksud besar tertentu. Selanjutnya Jones mendefinisikan kebijakan adalah, keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

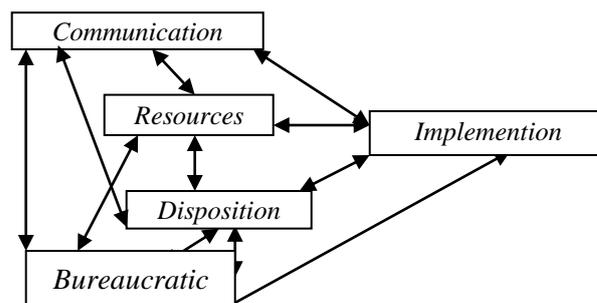
Suharto Edi dalam (Nawawi 2009:6), mengemukakan istilah kebijakan dari kata Inggris “*policy*” yang dibedakan dengan kata kebijaksanaan (*wisdom*) maupun kebajikan (*virtues*). Kebijaksanaan (*wisdom*) adalah

suatu kearifan pimpinan kepada bawahannya atau masyarakat. Pimpinan yang arif dapat saja mengecualikan aturan yang baku kepada seseorang atau kelompok orang, jika orang atau kelompok orang tersebut tidak dapat atau tidak mungkin memenuhi aturan yang umum tadi. Dengan kata lain ia dapat dikecualikan atau mendapatkan dispensasi.

Thomas R. Dye dalam (Widodo: 2000:2), mengemukakan: *Public policy is whatever the government choose to do or not to do* (apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu).

Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Perdagangan Perempuan dan Anak pada Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Kota Palu ini akan dianalisis dengan menggunakan teori dari George Edward III (1980). Menurut Edward III implementasi kebijakan ditentukan oleh empat aspek yang mempengaruhi kinerja Implementasi yakni: *communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure* (Edwards III, 1980: 10).

Faktor-faktor atau aspek-aspek tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan. Bila ditampilkan dalam bentuk gambar bagaimana keterkaitan antara faktor-faktor atau variabel-variabel yang saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi kebijakan, maka dapat terlihat sebagai berikut:



Gambar 1 . Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Dari gambar tersebut nampak bahwa faktor-faktor komunikasi, sumberdaya, sikap implementor, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan.

METODE

Metode penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data dari tempat tertentu yang alamiah dan peneliti melakukan perlakuan dalam pengumpulan data dengan wawancara mendalam sampai datanya jenuh (Sugiyono, 2010:6).

Subyek penelitian ini adalah pegawai BKBPP Kota Palu yang berjumlah 6 orang dan ditentukan secara purposive.

Teknik analisis data menggunakan Model Interaktif menurut Milles dan Huberman yaitu *data collection, data reduction and display, dan conclusion drawing/verivation*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Perdagangan Perempuan dan Anak dalam penelitian ini difokuskan dari aspek implementasi kebijakan yang terdiri dari; komunikasi, struktur birokrasi, disposisi dan sumber daya. Deskripsi dari implementasi kebijakan tersebut sebagai berikut:

1). Komunikasi

Komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tertiduri di tengah jalan. Sehingga dengan demikian komunikasi sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan sangat ditentukan oleh sejauh mana ukuran dan tujuan

serta sasaran kebijakan itu dapat dipahami dengan baik.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan kepada beberapa informan terkait dengan komunikasi yang meliputi transmisi, kejelasan dan konsistensi kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak dapat dipahami, dilaksanakan dan tercapai serta diketahui bahwa pegawai BKBPP Kota Palu sudah sepenuhnya memahami standar dan tujuan serta sasaran kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak.

Secara teoritis sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Edward III yang menegaskan bahwa implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan melalui transmisi atau penyaluran komunikasi yang jelas.

Terkait dengan pemahaman terhadap ukuran dan tujuan serta sasaran kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak, informan belum memahami akan hal itu. Sehingga dengan demikian dapat dikemukakan bahwa dari faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan dimaksud belum berjalan sesuai dengan apa yang ditegaskan oleh Edward III yang menyatakan bahwa jika suatu kebijakan yang diimplementasikan harus dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan.

Mengenai apakah ukuran, tujuan dan sasaran kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak telah dilaksanakan, secara umum informan mengatakan telah dilaksanakan meskipun mereka sesungguhnya sudah memahami betul apa itu ukuran dan tujuan serta sasaran dari kebijakan tersebut.

Jika merujuk kepada teori yang dikemukakan oleh Winarno (2005:128) yang mengatakan bahwa faktor-faktor yang

mendorong ketidak jelasan informasi dalam implementasi kebijakan publik biasanya karena kompleksitas kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan publik, adanya masalah-masalah dalam memulai kebijakan yang baru serta adanya kecenderungan menghindari pertanggungjawaban kebijakan. Sehingga dengan demikian dapat dikatakan bahwa ukuran, tujuan dan sasaran kebijakan sudah dilaksanakan dengan baik.

Berdasarkan data dan informasi yang telah dikemukakan, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa aspek komunikasi dalam implementasi kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak di BKBPP Kota Palu sudah efektif.

2). Sumber Daya

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level-bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai. Akan tetapi dengan melihat jumlah pegawai berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa jumlah aparatur di BKBPP Kota Palu sudah cukup memadai.

Dengan melihat jumlah pegawai BKBPP Kota Palu sebenarnya sudah cukup memadai untuk melaksanakan kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak. Hal ini sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Edward III yang menegaskan bahwa salah satu yang dapat menentukan keberhasilan implementasi sebuah kebijakan adalah jumlah staf yang cukup.

Selanjutnya berkaitan dengan kemampuan dan kompetensi sumber daya aparatur BKBPP Kota Palu dalam melaksanakan kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak, berangkat dari data dan informasi yang diperoleh dapat digambarkan berdasarkan tingkat pendidikan masing-masing pegawai BKBPP Kota Palu. Tingkat pendidikan

memang berpengaruh kepada kemampuan dan kompetensi seseorang sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dimiliki. Namun, dalam implementasi kebijakan diperlukan tidak hanya sebatas latar belakang pendidikan personil yang berada dalam suatu organisasi, dalam konteks yang lebih luas diperlukan ketrampilan atau *skill* yang pendekatannya melalui pendidikan khusus atau kursus yang diikuti.

Selain jumlah, kemampuan dan kompetensi sumber daya aparatur, faktor lain yang dapat mempengaruhi sebuah implementasi kebijakan adalah fasilitas dan peralatan.

Di BKBPP Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah, faktor fasilitas dan peralatan ini yang juga mempengaruhi implementasi kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah fasilitas dan peralatan yang cukup memadai dalam menunjang implementasi kebijakan dimaksud.

Sarana dan prasarana untuk kepentingan penyelenggaraan pelayanan di BKBPP Kota Palu, demikian pula halnya dengan fasilitas dan peralatan cukup memadai dan menunjang keberhasilan kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak.

Sebagai kesimpulan terkait dengan sumber daya, BKBPP Kota Palu memiliki jumlah sumber daya yang cukup dan memadai dari segi pendidikan, kompetensi dan kemampuan dalam mengimplementasikan kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak. Demikian pula dari segi fasilitas dan peralatan sudah cukup memadai pula.

Hal ini sesuai dengan pendapat Edward III bahwa komponen sumber daya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat

diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung, seperti sarana dan prasarana yang dapat dipergunakan untuk melaksanakan program kegiatan.

3). Disposisi

Aspek disposisi dikaji beberapa dimensi yang meliputi dukungan, sikap dan perilaku pegawai BKBPP Kota Palu dalam melaksanakan kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak.

Dengan keterlibatan semua pegawai BKBPP Kota Palu menunjukkan bahwa dukungan terhadap pelaksanaan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak berjalan. Nampak antusias dari pegawai BKBPP Kota Palu dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dalam mendukung pelaksanaan kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak tersebut.

Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan ditentukan oleh sejauh mana keterlibatan semua pelaku dalam mendukung pelaksanaannya. Jika tidak semua pegawai terlibat, maka hal ini menunjukkan kurangnya dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan oleh pegawai yang terlibat.

Mencermati apa yang dikemukakan oleh Sekretaris BKBPP Kota Palu bahwa secara moral pegawai turut mendukung pelaksanaan kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak. Menurut Edward III dalam Winarno (2005:142-143) mengemukakan “kecenderungan atau disposisi merupakan salah satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif”. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan, maka terdapat kemungkinan yang besar bahwa implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap

implementasi kebijakan karena adanya konflik kepentingan, maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2006:162) mengatakan bahwa “sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi pelaksana yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”.

Berdasarkan hasil wawancara dikaitkan dengan apa yang dikemukakan dalam teori di atas meskipun kebijakan bersifat *top down* nampak bahwa ada kecenderungan kesigapan para pelaksana dalam menindaklanjuti kebijakan dalam kaitan dengan tugas, pokok dan fungsi, sehingga dapat dikatakan terjadi sikap penerimaan. Sehingga dengan demikian sikap seperti itu dapat membantu pencapaian tujuan atau dengan kata lain keberhasilan kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan, yaitu kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Jika mengukur dari tiga bentuk sikap tersebut dikaitkan dengan apa yang disampaikan informan, maka dapat disimpulkan bahwa sikap pegawai BKBPP Kota Palu sudah cukup bagus sehingga dari faktor ini dapat memberikan pengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak.

Sebagai kesimpulan dari indikator disposisi/sikap dapat dikemukakan bahwa salah satu indikator yang mempengaruhi

implementasi kebijakan adalah sikap dan perilaku implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan, maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati, tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Implementasi kebijakan yang dilakukan dikaitkan dengan faktor ini dapat disimpulkan bahwa sikap dan perilaku dari pegawai BKBPP Kota Palu selaku implementor sudah cukup mendukung sehingga dari aspek ini memberikan pengaruh terhadap keberhasilan Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Perdagangan Perempuan dan Anak di BKBPP Kota Palu.

4). Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi, sebagai salah satu aspek yang mempengaruhi implementasi kebijakan, merupakan faktor yang memiliki peranan penting dalam menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan yang akan dilaksanakan. Struktur birokrasi yang dibahas dalam penelitian ini adalah yaitu mekanisme. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *standar operating procedure* (SOP) yang dicantumkan dalam program/kebijakan.

Standar Operational Procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas (Winarno, 2005:150). Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Berkaitan dengan yang dikemukakan dalam wawancara yang dilakukan dapat dikemukakan bahwa dengan adanya SOP tentang pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak, maka pelaksanaan kebijakan tersebut sudah berjalan efektif karena sudah ada standar yang dapat digunakan oleh para pelaksana.

BKBPP Kota Palu tidak membuat Standar Operasi dan Prosedur (SOP) tentang pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak, karena sudah ada SOP Satuan Tugas Khusus Penanganan Masalah Perempuan dan Anak yang dikeluarkan oleh Bagian Pengaduan Masyarakat Biro Hukum dan Humas Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yang berlaku secara nasional.

Berdasarkan informasi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa SOP pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak belum dibuat karena ada koordinasi yang antara BKBPP Kota Palu dan P2TP2A, dan SOP penanganan masalah perempuan dan anak sudah ada dibuat dari pemerintah pusat. Sungguhpun demikian kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak tetap dapat terlaksana dengan baik karena prosedur kerja yang dilaksanakan sesuai dengan tugas, pokok dan fungsi para pegawai BKBPP Kota Palu.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian tentang implementasi kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak di BKBPP Kota Palu, dapat disimpulkan bahwa: Implementasi Kebijakan Pencegahan Dan Penanganan Perdagangan Perempuan dan Anak di BKBPP Kota Palu belum berjalan dengan baik.

Aspek-aspek yang mendukung hasil penelitian ini yakni:

- 1) Komunikasi berjalan optimal dimana dari sub indikator komunikasi yaitu transmisi,

kejelasan dan konsistensi kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak sudah dapat dipahami dan terlaksana dengan efektif,

- 2) Sumber daya yang terdiri dari sub indikator yaitu jumlah sumber daya aparatur, kemampuan dan kompetensi aparatur dan fasilitas dan peralatan sudah mendukung secara optimal,
- 3) Disposisi dalam hal dukungan, sikap dan perilaku implementor dalam melaksanakan kebijakan pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak sudah cukup baik,
- 4) Struktur birokrasi yang menyangkut mekanisme berupa adanya standar operasi dan prosedur (SOP) pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak belum berjalan dengan efektif, karena SOP untuk pelaksanaan kebijakan ini belum dibuat.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil kesimpulan, maka rekomendasi yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. BKBPP Kota Palu perlu menyusun dan membuat standar operasi dan prosedur pencegahan dan penanganan perdagangan perempuan dan anak;
2. Perlu ditingkatkan pengetahuan dan keterampilan pegawai BKBPP khususnya dalam memahami menanggapi korban perdagangan perempuan dan anak;
3. Bagi peneliti berikutnya dapat mengembangkan penelitian ini, sehingga dapat memberikan informasi yang komprehensif tentang implementasi kebijakan publik di Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan;
4. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan referensi bagi peneliti lanjutan yang meneliti tentang implementasi kebijakan, khususnya kebijakan penanganan perdagangan perempuan dan anak.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dalam kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih yang setinggi-tingginya dan setulus-tulusnya kepada yang terhormat Bapak Dr. H. Slamet Riadi, M.Si sebagai ketua tim pembimbing dan Dr. Muh. Nawawi, M.Si, selaku Anggota Tim Pembimbing, yang telah banyak mencurahkan perhatian, bimbingan dan arahan dalam penulisan artikel ini.

DAFTAR RUJUKAN

- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy, Congressional Quarterly Press, Washington: DC*.
- Keban Yeremias, T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Penerbit Gaya Media.
- Moleong Lexi, L. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Renanga Rosdakarya
- Nawawi Ismail. 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya: Penerbit PMN.
- Santosa Pandji. 2008. *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung. Penerbit: PT Refika Aditama.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Penerbit. CV Alfabeta.
- Tachjan, H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung. Penerbit: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI).
- Widodo Tri Utomo, W. 2000. *Pengantar Kebijakan Publik*. Bandung: STIA LAN.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.